

ANALISA

1978 - 4

D i n a m i k a

Hubungan Internasional



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staff CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR,
J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA,
M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILA-
LAHI dan Jusuf WANANDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rufinus LAHUR

Harga per eks : Rp. 700,—

Harga langganan 1 tahun (12 nomor) : Rp. 8.000,— (bayar di muka)

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telp. 356532 — 35

PENGANTAR REDAKSI 254

Otto ABDULRACHMAN.

DINAMIKA DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL 257

James CHACE,

STRATEGI PEMBENDUNGAN BARU AMERIKA
SERIKAT 286

Ali MOERTOPO,

HUBUNGAN MENDATANG ANTARA AMERIKA
SERIKAT DAN ASIA TENGGARA: SUATU
PERSPEKTIF ASIA TENGGARA 300

Kirdi DIPOYUDO,

MENUJU PENYELESAIAN DAMAI MASALAH
NAMIBIA 314

PENGANTAR REDAKSI

Tema ANALISA kali ini adalah hubungan internasional. Dalam karangan yang pertama O. ABDULRACHMAN membahas dinamikanya. Sejarah menunjukkan bahwa dari jaman ke jaman terjadi perebutan hegemoni di dunia antara negara-negara besar dan bahwa superpower yang satu digeser superpower yang lain. Secara demikian Portugal digeser oleh Belanda, Perancis dan Inggris, yang pada gilirannya sesudah Perang Dunia II digeser oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet yang berebut untuk memperluas kekuasaan atau pengaruh masing-masing dan oleh sebab itu berhadapan satu sama lain. Disamping persaingan dan sengketa Timur-Barat itu kemudian muncul sengketa Utara-Selatan ketika negeri-negeri jajahan mendapatkan kemerdekaan mereka dan bersama-sama memperjuangkan suatu tata ekonomi internasional baru, sedangkan negara-negara industri kaya menentangnya. Kedua sengketa itu rupanya akan tetap hangat dalam periode mendatang ini dan menguasai hubungan internasional.

Karangan yang kedua, ditulis oleh James CHACE, mengulas strategi global Amerika Serikat. Penulis menyanggah pendapat-pendapat bahwa Amerika Serikat sesudah mengalami kekalahan di Indocina menganut politik appeasement (mengalah demi perdamaian) terhadap Uni Soviet atau isolasionisme. Sambil menandakan bahwa appeasement tidak pernah merupakan sikap khusus negara itu terhadap ancaman-ancaman dan bahaya-bahaya, dia mengajukan fakta-fakta yang menunjukkan bahwa Amerika Serikat sejak lama mempunyai komitmen-komitmen luar negeri yang meningkat dengan pecahnya Perang Dunia II. Bukan saja Amerika sesudah peristiwa Pearl Harbour ikut dalam perang itu untuk menyingkirkan ancaman-ancaman terhadap demokrasi, tetapi juga memperjuangkan pembentukan organisasi-organisasi internasional seperti PBB, Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional. Kemudian dia menyusun dan melaksanakan suatu strategi global untuk menghadapi apa yang

dilihatnya sebagai ekspansionisme teritorial Uni Soviet. Strategi ini dikenal sebagai strategi pembendungan (*containment*). Pada awal 1970-an dicapai *detente* dengan Uni Soviet untuk mencegah pecahnya perang nuklir dan meredakan ketegangan Timur-Barat, tetapi strategi pembendungan itu tetap dijalankan, biarpun dimensi politiknya lebih menonjol dari pada dimensi militernya.

Dalam karangan yang ketiga Ali MOERTOPO mengulas hubungan mendatang antara Amerika Serikat dan Asia Tenggara dari sudut pandangan Asia Tenggara. Setelah menderita kekalahan di Indocina, Amerika Serikat terpaksa meninjau kembali kepentingan-kepentingan dan perannya di Asia Tenggara dan dunia. Negeri-negeri Asia Tenggara menginginkan agar tercipta suatu perimbangan kekuatan di mana tiada negara yang dominan dan memaksakan kemauannya atas negara lain dan bangsa-bangsa dapat hidup berdampingan dan bekerjasama secara damai. Mereka juga menginginkan agar negara-negara besar mengembangkan suatu pola hubungan satu sama lain dan dengan mereka secara yang menguntungkan semua pihak. Dalam rangka itu penarikan total Amerika Serikat dari Asia Tenggara akan merupakan suatu faktor pengganggu stabilitas. Oleh sebab itu diharapkan agar Amerika Serikat, setelah menarik pasukan-pasukan dan kemudian juga pangkalan-pangkalan, mempertahankan kehadiran ekonominya dan terus memainkan peranan penting di kawasan dalam kerjasama dengan negara-negara Asia Tenggara, yang saling menguntungkan. Berkat letak strategisnya dan kekayaannya akan sumber-sumber daya alam serta potensinya sebagai pasaran barang-barang industri, Asia Tenggara mempunyai arti yang penting. Dalam hubungan ini Amerika Serikat harus memperhatikan adanya dua pengelompokan di kawasan. Dalam menjalin hubungan dengan negara-negara Indocina, dia tidak boleh mengabaikan kepentingan-kepentingan negara-negara ASEAN. Selain itu dalam kampanyenya bagi hak-hak asasi manusia, dia harus juga memperhatikan sistem nilai, norma-norma moral dan kondisi Asia Tenggara.

Karangan yang keempat, ditulis oleh Kirdi DIPOYUDO, mengulas masalah Namibia yang kini merupakan salah satu masalah internasional hangat yang perlu segera diselesaikan

karena dapat mengobarkan suatu peperangan yang luas. Setelah diutarakan bahwa masalah Namibia pada intinya adalah sengketa atas Namibia antara Afrika Selatan dan PBB serta kaum nasionalis Namibia, secara berturut-turut dibahas konferensi konstitusional Turnhalle dan rencana penyelesaian yang dihasilkannya (rencana Turhalle), perlawanan SWAPO terhadap rencana itu, intervensi negara-negara Barat dan hasilnya. Sebagai penutup diperkirakan, bahwa akhir tahun ini Namibia akan lahir sebagai negara merdeka.

April 1978

REDAKSI

DINAMIKA DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL

O. ABDULRACHMAN

Istilah dinamika berlawanan dengan istilah ketertiban atau "orde". Dinamika berarti bahwa ketertiban atau orde terancam oleh unsur-unsur dan kekuatan yang ingin mengadakan perubahan-perubahan dalam pola ketertiban yang berlaku.

Geo-politik atau geografi politik menggambarkan pengertian mengenai kondisi pola-pola politik baik dalam negeri maupun di luar negeri. Dalam ruang lingkup domestik, geo-politik mempelajari peraturan-peraturan, undang-undang negara yang mengatur hubungan kerja antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sampai ke tingkat politik kesatuan terendah. Selanjutnya dipelajari masalah penduduk dalam rangka terdapat atau tidak organisasi-organisasi politik yang dapat menyalurkan cita-cita penduduk melalui saluran legislatif dan eksekutif untuk diperhatikan oleh pemerintah pusat. Ada sistematis yang mempelajari pola domestik di tiap negara dan lokasi ibukota dan pusat-pusat politik, adanya hambatan-hambatan alamiah seperti gunung-gunung tinggi, sungai-sungai dalam dan lautan yang menghambat hubungan penduduk dari satu daerah ke daerah lain, juga dipelajari jalan-jalan raya, kereta api dan alat perhubungan lain di samping mempelajari golongan-golongan di antara penduduk, baik yang bersifat ideologi, etnis, politik, ekonomi dan sosial budaya. Dipelajari pula sumber-sumber alam dan tingkat produksi dari penduduk di tiap daerah dalam rangka kebijaksanaan pemerintah pusat. Geo-politik suatu negara pada waktu tertentu menggambarkan proses tersusunnya tekad politik pemerintah dan bangsa baik ke dalam, maupun ke luar negeri.

Dalam hubungan internasional geo-politik mempelajari "orde antara negara-negara yang berdaulat". Dalam rangka demikian "orde" dalam hubungan internasional diatur menurut perjanjian-perjanjian dan protokol-protokol internasional. Doktrin-doktrin tadi bila dihayati dalam rumusan-rumusan hukum mencakup konsep-konsep fundamental yang berlaku pada jaman modern ini untuk menggarisbawahi ciri-ciri sebuah negara :

- kedaulatan teritorial,
- negara berdaulat dalam mengatur kehidupan negara,
- persamaan kedudukan antara semua negara,
- non-intervensi,
- hak tiap negara untuk mempertahankan diri.

Walaupun rumusan hukum tadi diakui di seluruh dunia, dalam kenyataan rumusan-rumusan hukum tidak merupakan pegangan mutlak dalam mengatur ketertiban dunia. Perkembangan dunia ternyata sangat ditentukan oleh peranan negara-negara besar — superpowers dari jaman ke jaman, yang berperan di luar wilayah mereka masing-masing. Peranan superpower menimbulkan reaksi dari superpower lainnya, bahkan setelah Perang Dunia ke-II negara-negara lain termasuk negara berkembang ternyata dapat pula menimbulkan reaksi-reaksi yang tidak sejalan dengan strategi superpower tadi.

Jadi perspektif geo-politik justru menggarisbawahi ketidak-samaan antara negara-negara, yang terdapat di wilayah-wilayah dominasi oleh satu negara kuat, pola intervensi dan penetrasi, persekutuan, bentuk-bentuk konflik dan peranan kekuatan bersenjata. Perspektif geo-politik demikian telah mengandung benih-benih kerawanan yang dapat berkembang menjadi ancaman-ancaman langsung terhadap "orde" yang berlaku, baik di luar maupun di dalam negeri.

Suatu "orde" yang berlaku, pada waktu dan ruang tertentu memiliki kapasitas strategis yang diandalkan baik ke dalam, maupun ke luar negeri. Bila ancaman-ancaman terhadap orde yang berlaku dapat mengembangkan kapabilitas strategis untuk menghadapi penguasa, maka "orde" berubah menjadi "wanorde" dan dapat menimbulkan Orde Baru.

Secara konvensional, hubungan geo-politik di luar negeri membahas tata tertib antara negara dengan negara, atau antara sekelompok negara dengan sekelompok lain yang terdiri dari negara-negara lain, atau dalam ruang lingkup dalam negeri, geo-politik membahas kehidupan politik dalam rangka lembaga-lembaga dan institut-institut yang ada untuk menyusun tekad politik, artinya policy pemerintah.

Perkembangan modern ini menunjukkan bahwa hubungan antar negara dan kehidupan politik dalam negeri dapat terancam oleh faktor-faktor yang bergerak di luar saluran-saluran resmi, saluran-saluran konvensional. Itulah sebabnya pada jaman modern ini, peranan penelitian strategis makin menonjol sebagai alat bagi pemerintah untuk dapat menemukan unsur-unsur yang dapat berkembang menjadi ancaman.

PERSPEKTIF SEJARAH

Sepanjang sejarah dapat dikemukakan kasus-kasus yang menggambarkan bahwa beberapa superpower pada waktu tertentu ingin membagi dunia dalam wilayah-wilayah dominasi masing-masing.

Pada akhir abad ke-XV Spanyol dan Portugal merupakan superpower. Dalam usahanya untuk menguasai daerah penghasil lada, rempah-rempah dan emas, agar antara kedua belah pihak tidak akan terjadi konflik kepentingan maka Sri Paus pada tahun 1493 mengeluarkan bull "Inter caetera" yang kemudian disusul dengan perjanjian Tordesillas, yang membagi seluruh dunia baik lautan maupun daratan beserta penduduk-penduduknya antara Raja Spanyol dan Raja Portugal. Strategi kedua superpower tadi yang direstui oleh Sri Paus ditujukan terhadap kekuatan-kekuatan Islam yang pada waktu itu menguasai perdagangan lada dan rempah-rempah di wilayah bagian timur Laut Tengah. Tujuan lain adalah untuk menghilangkan peranan ekonomi dari kota-kota dagang seperti Venezia dan Genua, yang merupakan interport perdagangan antara benua Eropa dan Asia. Strategi Spanyol dan Portugal adalah untuk memindahkan center of strategic gravity dari Laut Tengah ke Laut Atlantik.

Dalam mencari daerah-daerah rempah-rempah dan lada, Spanyol mengarungi lautan ke daerah Barat dengan menemukan Benua Amerika. Rempah-rempah dan lada tidak diketemukan, akan tetapi di Benua Amerika Tengah dan Selatan terdapat kerajaan-kerajaan yang kaya akan emas dan perak. Dengan kekuatan yang relatif kecil, conquistador Spanyol berhasil menaklukkan kerajaan-kerajaan di Amerika. Emas dan perak diangkut ke Spanyol yang lalu dipakai untuk membelanjai keperluan kerajaan Spanyol. Hal ini telah menimbulkan inflasi besar-besaran di pasaran rempah-rempah dan lada di Timur Tengah. Selanjutnya kekayaan uang telah dipakai untuk membelanjai administrasi wilayah kerajaan Spanyol beserta biaya untuk ekspedisi-ekspedisi terhadap bangsa-bangsa yang membangkang di Nederland dan Jerman. Kekayaan akan perak dan emas telah menimbulkan gejala pembajakan di laut oleh pelaut-pelaut Inggris (Drake) dan Belanda (Piet Hein). Memang Spanyol telah berhasil untuk memindahkan center of strategic gravity dari Laut Tengah ke Samudra Atlantik, akan tetapi hegemoni Spanyol hanya berlangsung satu setengah abad, karena setelah itu hegemoni di Atlantik pindah ke tangan Inggris.

Portugal, sebaliknya telah mempunyai pengetahuan mengenai jalur lautan ke arah wilayah rempah-rempah dan lada. Melalui Tanjung Harapan armada Portugal pada permulaan abad XVI telah sampai di Benua Afrika, di India dan di perairan Indonesia. Dengan tingkat teknologi yang lebih tinggi, kapal-kapal Portugal berhasil mengalahkan kekuatan maritim di Asia Selatan dan di Asia Tenggara. Didirikan kantor-kantor dagang yang dipersenjatai, di Afrika Timur, di pantai India, di Malaka dan di Indonesia bagian Timur. Namun Portugal tidak berhasil mematikan kekuatan niaga bangsa-bangsa Asia. Pasaran di Timur Tengah masih tetap ramai dengan pedagang-pedagang dari Asia. Bahkan dengan banjirnya pasaran di Timur Tengah dengan uang perak dan emas dari Spanyol harga-harga komoditi dari Asia makin naik. Hal mana telah melemahkan kekuatan kerajaan Spanyol dan Portugal dan menimbulkan motivasi pedagang-pedagang Belanda, Inggris, Perancis dan Denemarken untuk mencari wilayah rempah-rempah dan lada dengan kapal-kapal sendiri.

Strategi Spanyol dan Portugal memang menonjol terhadap nilai strategis Laut Atlantik, akan tetapi kedua negara tadi hanya menikmati hegemoni selama abad XVI. Sejak permulaan abad XVII sampai abad XX, Benua Atlantik merupakan bobot strategis dunia. Ketertiban antara negara-negara di sekitar Samudra Atlantik ternyata mempunyai dampak terhadap negara-negara di kawasan lain, seperti di kawasan Samudra Indonesia dan Samudra Pasifik.

REVOLUSI PERANCIS DAN AMERIKA SERIKAT

Pada abad ke-XVII supremasi Inggris menghadapi tantangan dari dua jurusan, yaitu Declaration of Independence dari Amerika Serikat pada tahun 1776 dan Revolusi Perancis pada tahun 1782. Kedua kejadian ini tidak hanya mempengaruhi masa itu akan tetapi mempengaruhi jalannya sejarah pada abad-abad berikutnya.

Revolusi Perancis yang berdasarkan cita-cita *Liberte, Egalite dan Fraternite*, artinya kemerdekaan, sama rata dan persaudaraan ternyata merupakan motivasi dan drive yang kuat untuk menggerakkan rakyat Perancis untuk menggulingkan raja dan sistem kerajaan. Ternyata bahwa imbauan revolusi Perancis tidak terbatas pada rakyat Perancis saja, akan tetapi bergema di kerajaan-kerajaan lain di Eropa. Bahkan tentara-tentara kerajaan Eropa yang dikirim ke Perancis untuk menghancurkan revolusi agar sistem kerajaan dipulihkan kembali, dikalahkan oleh tentara revolusioner, yang lalu melanjutkan operasinya ke wilayah-wilayah di luar Perancis. Napoleon mula-mula melaksanakan operasi-operasi ke Italia dan ke Mesir dengan membawa bendera revolusi. Kemudian waktu Napoleon telah menjadi Kaisar, maka ekspansi selanjutnya dilakukan demi kepentingan Perancis yang bersistem Kekaisaran.

Benua Eropa tertutup untuk Inggris, bahkan di daerah-daerah seberang lautan seperti di Samudra Indonesia skadron-skadron Perancis melakukan perlawanan terhadap skadron-skadron Inggris. Indonesia pada waktu itu ditempatkan di bawah kekuasaan seorang Gubernur Jenderal Daendels, yang diangkat oleh Perancis. Strategi Inggris pada waktu itu ditujukan untuk

menghancurkan kekuasaan Perancis yang terlaksana pada tahun 1814 dengan kekalahan Napoleon di Waterloo.

Lain halnya dengan perkembangan di Amerika Serikat. Sejak ditandatangani Declaration of Independence pada tahun 1776 yang juga mencakup cita-cita egalitis sebagai lambang tantangan terhadap sistem feodalisme dan despotisme yang berlaku di benua Eropa, maka persepsi kepemimpinan Amerika Serikat berdasarkan tekad agar Amerika Serikat jangan sampai terlibat dalam gejolak-gejolak di benua Eropa. Persepsi dasar ini berlaku untuk dua arah, artinya Amerika Serikat tidak akan mencampuri geo-politik di Eropa, sebaliknya Amerika Serikat menolak tiap campur tangan asing (baca Eropa) di benua Eropa. Pandangan terakhir terwujud dalam Monroe Doctrine, yang dirumuskan pada tahun 1805.

Pada akhir abad XVIII dan permulaan abad XIX, jajahan-jajahan Spanyol di Amerika Serikat juga memperjuangkan kemerdekaannya di bawah pimpinan Simon Bolivar. Karena kerajaan-kerajaan di Eropa masih dalam fase menyusun kekuatan kembali setelah perang, maka tekad kongres Wina untuk membantu Spanyol ternyata hanya merupakan oratori saja karena tidak didukung oleh kekuatan riil. Seluruh wilayah Amerika Tengah dan Selatan mendirikan negara-negara merdeka, dalam bentuk Republik-republik kecuali Kuba.

Politik isolasi dari Amerika Serikat dapat dilaksanakan karena faktor geografis. Antara Amerika Serikat dan benua Eropa terbentang Samudra Atlantik yang luas. Dengan mengisolasi diri, Amerika Serikat berhasil memperkembangkan pembangunan yang mantap yang mengakibatkan bahwa lama-kelamaan persepsi permulaan bahwa Amerika Serikat berbeda dengan Eropa, bahwa Amerika Serikat negeri orang bebas dibanding dengan Eropa yang merupakan wilayah despotisme dan kekacauan, berkembang menjadi keyakinan, bahwa Amerika Serikat adalah unik, adalah khusus, lain daripada yang lain, bahwa way of life Amerika adalah yang terbaik.

Kondisi mental demikian didukung kenyataan bahwa Amerika Serikat dengan luas wilayahnya, cukup pangan, cukup memproduksi bahan-bahan industri yang dijual di dalam negeri

sehingga tidak menjadi saingan dari kekuatan industri di Eropa, ialah Inggris.

ABAD XIX

Abad XIX menonjolkan kejadian-kejadian yang mempunyai arti strategis:

1. Munculnya wilayah Jerman menjadi kekuatan industri yang memerlukan bahan mentah serta memerlukan pasaran industrinya. Strategi pembangunan Jerman pada waktu itu dirasakan sebagai ancaman oleh Inggris, apalagi waktu Jerman bersatu setelah mengalahkan Perancis pada tahun 1870. Karena itu mulai berkembang aliansi antara Inggris dan Perancis bukan saja dalam lingkungan benua Eropa akan tetapi aliansi global. Aliansi ini menggambarkan persekutuan antara dua superpower pada waktu itu, yang bersatu menghadapi tantangan-tantangan seperti strategi Jerman pada Perang Dunia ke-II.
2. Pembukaan Terusan Suez pada pertengahan abad XIX di bawah naungan kepentingan Perancis, memang memperpendek hubungan antara benua Eropa dengan benua Asia. Inggris dengan kepentingan memelihara hubungan antara bagian-bagian dari British Empire melaksanakan strategi untuk menguasai Terusan Suez, hal mana berhasil dengan mengalahkan Khedive of Egypt.
3. Pada pertengahan abad XIX Afrika menjadi rebutan antara Inggris dan Perancis, yang sering mengakibatkan ketegangan-ketegangan diplomatik karena terjadi clash-clash bersenjata di Benua Afrika. Dengan perjanjian Fushoda pada tahun 1885 Afrika dibagi antara Inggris dan Perancis. Belgia yang pada waktu itu menguasai Kongo tidak terganggu, karena sejak kekalahan Napoleon Raja-raja di Nederland dan Belgia merupakan pengabdian kepada Inggris.
4. Dengan meningkatnya kemampuan industri di Eropa Barat, maka diperlukan bahan-bahan baku untuk industri dan

pasaran untuk dapat menjual hasil industri tadi. Bahan baku yang diperlukan adalah karet, sisal, timah, kayu kemudian minyak, kopi dan teh. Sistem produksi bahan-bahan baku adalah dengan mendirikan perkebunan-perkebunan luas dan perusahaan besar dengan management yang berlaku di negara-negara maju. Para administrator dan staf semua terdiri dari orang-orang Eropa, sedang dari tingkatan mandor ke bawah terdiri dari orang-orang pribumi.

Syarat utama dari sistem produksi ini adalah untuk memproduksi dengan biaya yang terendah, artinya bahwa tenaga kerja bumiputra digaji kecil sekali. Sebaliknya pasaran untuk hasil industri dari pabrik-pabrik Eropa memerlukan adanya daya beli dari rakyat banyak, artinya harus ada sekedar kesejahteraan.

Untuk dapat menunjang perkembangan masyarakat dengan tuntutan-tuntutan baru diperlukan "meng-upgrade" aparatur negara bumiputra dengan jalan membuka kesempatan bagi anak-anak bumiputra untuk mendapat pendidikan Barat. Faktor pendidikan inilah yang menanam benih-benih untuk perkembangan bangsa Indonesia dan bangsa-bangsa terjajah lainnya ke arah kemerdekaan di kemudian hari.

PERIODE SEJAK 1945

Perang Dunia II dimulai oleh motivasi Jerman, Italia dan Jepang untuk mengubah "orde" yang berlaku yang didominasi oleh Inggris dan Perancis, untuk merebut "Lebensraum", artinya merebut jajahan.

Pada tahun 1937 Jepang, Jerman dan Italia mengadakan persekutuan yang dinamakan *Pakta Anti Komintern*, artinya anti komunis. Waktu perang meletus pada tahun 1939 Jerman mengadakan serangan ke Eropa Barat dan ke Eropa Selatan. Pada akhir 1940 seluruh Eropa telah dikuasai oleh Jerman, terkecuali Rusia. Italia sejak tahun 1936 telah terlibat dalam ekspansi ke Eritrea untuk mengembalikan keagungan kaisar-kaisar Roma. Jepang sudah beberapa tahun terlibat dengan

pertempuran-pertempuran di Cina Daratan. Pada tahun 1941 Jepang melakukan serangan terhadap Pearl Harbour, Pilipina, Indocina, Semenanjung Malaya dan Indonesia, Birma, Irian dan Kalimantan Utara.

Waktu Jerman memulai serangan di Eropa, baik pada tahun 1940 maupun pada tahun 1941 ketika Soviet diserang, Amerika memberi bantuan kepada Inggris dan Rusia, akan tetapi waktu itu belum memasuki perang. Baru setelah Jepang menyerang Pearl Harbour pada tahun 1941 maka Amerika Serikat menjadi aktif dalam perang.

Strategi negara-negara sekutu yang bersama-sama menghadapi negara-negara Jerman, Jepang dan Italia dibina oleh kepala-kepala negara tiga besar Roosevelt, Churchill dan Stalin. Antara Roosevelt dan Churchill sudah terjalin kerjasama erat sejak Inggris sendiri melawan kekuatan Jerman. Dengan Stalin koalisi terbentuk waktu Jerman menyerang Rusia. Baru pada tahun 1944 dan 1945 ketiga pemimpin bertemu, mula-mula di Teheran, kemudian di Yalta. Pada pertemuan-pertemuan itu, disepakati strategi bersama untuk mengakhiri perang di kawasan Eropa dan Asia, kemudian disepakati pula cara untuk membangun dunia setelah perang selesai. Dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa bahan-bahan pembicaraan telah dibicarakan dan dipersiapkan oleh staf gabungan Amerika dan Inggris, akan tetapi keputusan-keputusan yang diambil sangat dipengaruhi oleh pribadi-pribadi ketiga pemimpin.

Churchill mewakili British Empire yang dibangun atas dasar kekuatan Inggris yang sesuai pada tiap jaman yang diperlukan. *Churchill* memang pada tahun 1941 mengatakan bahwa untuk mengalahkan Nazi, maka Inggris akan bekerjasama erat dengan Rusia, akan tetapi *Churchill* dengan sangat was-was mempelajari rencana-rencana Soviet. Istilah Iron Curtain dilancarkan oleh *Churchill* waktu berpidato di Amerika Serikat untuk menggambarkan bahwa Tirai Besi telah didirikan di Benua Eropa.

Stalin sebagai pemimpin dunia komunis, merupakan realis, yang berdasarkan analisa-analisa Marx melihat bahwa Inggris merupakan kekuatan imperialis utama. Tidak dilupakan olehnya bahwa sebelum Perang Dunia ke-II, Inggris dan Perancis meng-

adakan semacam Kordon Sanitair, yang terdiri dari Polandia, Hongaria, Rumania dan Bulgaria untuk mencegah perluasan komunis di Eropa. Disadari pula bahwa bangsa-bangsa yang dijajah akan terus berjuang untuk melawan kekuatan-kekuatan imperialis.

Roosevelt adalah seorang idealis dan demokrat dengan hati besar, yang sadar bahwa perang dapat dimenangkan karena bantuan ekonomi dan militer Amerika Serikat kepada sekutu-sekutunya. *Roosevelt* percaya pada doktrin Atlantik bahwa perang terhadap Jepang, Jerman dan Italia adalah perang untuk menghancurkan despotisme dan militerisme dan untuk menjamin adanya self-determination pada tiap bangsa.

Keputusan-keputusan yang diambil pada garis besarnya adalah :

- Soviet akan segera turut serta pada serangan terhadap Jepang
- Eropa akan dibagi (demi kelancaran operasi militer) dalam wilayah Eropa Timur yang akan diduduki oleh tentara merah dan Eropa Barat yang akan dikuasai oleh tentara-tentara sekutu
- Daerah-daerah jajahan akan dikembalikan kepada penjajah semula, terkecuali Korea (bekas Jepang) yang dibagi dua, bagian Utara akan dikuasai oleh Rusia, sedangkan Amerika Serikat akan menduduki Korea Selatan. Demikian pun Indocina dibagi dua.

PERANG DINGIN

Waktu Perang Dunia ke-II berakhir dengan kekalahan total dari negara-negara poros, maka public opinion di Amerika Serikat, begitu juga pemerintahnya, berharap bahwa dunia baru akan dibangun berdasarkan cita-cita demokrasi dan penentuan nasib sendiri bagi semua bangsa di dunia. Persepsi Amerika Serikat yang idealis itu didukung oleh kondisi bahwa Amerika Serikat merupakan negara terkuat di dunia, baik di bidang militer dan persenjataan maupun ekonomi dan finansial. Memang benar bahwa negara-negara poros dapat dikalahkan karena bantuan Amerika Serikat kepada sekutu-sekutunya.

Dalam bidang ekonomi keuangan posisi dominan Amerika dikuatkan dalam konperensi Bretton Woods yang menempatkan dollar sebagai valuta sentral untuk perekonomian dunia yang didasarkan atas cita-cita free trade.

Idealisme Amerika Serikat bahwa dunia akan berkembang berdasarkan cita-cita demokrasi (Barat) mengalami kejutan-kejutan dengan proses komunisasi di negara-negara Eropa Timur yang diduduki tentara Merah. Pada tahun 1946 di Yunani dan Turki terjadi pemberontakan-pemberontakan komunis yang jelas bersandar pada tetangga-tetangga yang komunis. Pada tahun 1948 Presiden Benes dari Cekoslowakia, seorang negarawan yang banyak hubungannya dengan negarawan-negarawan Barat, tiba-tiba dilaporkan "jatuh" dari jendela tinggi. Kematian Benes menjadi alasan untuk membentuk pemerintah komunis di negara itu.

Pemberontakan-pemberontakan di Yunani dan Turki serta kejadian di Ceko, telah mengakibatkan Amerika Serikat mulai mengandalkan kekuatan finansilnya untuk menyokong perjuangan anti komunis. Dimulai dengan point 4 program, yang kemudian meluas menjadi Marshall Plan yang bertujuan untuk membantu negara-negara Eropa Barat dalam pembangunan ekonominya untuk dapat bertahan terhadap ekspansi komunisme.

Komunisasi Eropa Timur di bawah naungan tentara Merah menjadi sebab untuk menyusun NATO, sebuah persekutuan militer Atlantik dengan pasukan-pasukan Amerika sebagai inti kekuatan.

Di kawasan-kawasan lain, di kawasan Pasifik Barat dan di Asia Tenggara, Amerika Serikat menjadi cemas, karena pada tahun 1948 terjadi pemberontakan-pemberontakan komunis di Pilipina, Indonesia, Malaya, Birma dan India. Di Iran terdapat gerakan Tudeh yang erat hubungannya dengan Uni Soviet. Pemberontakan-pemberontakan ini dapat diatasi, atau setidaknya dibatasi pada tingkat lokal, akan tetapi yang lebih mengejutkan adalah kekalahan Chiang Kai Shek dan didirikannya Republik Rakyat Cina di daratan Cina pada tahun 1949. Dalam persepsi Amerika, Cina di bawah pimpinan komunis berarti lebih meluasnya kekuasaan komunis di dunia.

Pada tahun 1950 perang Korea dimulai. Amerika Serikat dalam posisi dominan pada waktu itu dengan resolusi PBB "Uniting for Peace" berhasil menarik banyak negara untuk bersama-sama di bawah bendera PBB melawan agresi komunis. Panglima PBB General MacArthur telah berhasil mengadakan ofensif sampai dekat Sungai Yalu sungai perbatasan antara Korea Utara dengan RRC ketika RRC mengadakan invasi dengan "sukarelawan-sukarelawan" Cina yang berhasil mendesak pasukan-pasukan PBB sampai pada garis lintang yang merupakan perbatasan antara Korea Utara dan Korea Selatan. Tercapai gencatan senjata yang masih berlaku sampai sekarang, yang masih tetap menonjolkan kenyataan adanya dua Korea.

Pada permulaan dasawarsa 50-an, tentara Perancis dikalahkan di Dien Bien Phu. Panglima beserta sebagian besar pasukannya ditawan oleh pasukan-pasukan Viet-Minh. Pertama kali dalam sejarah militer dunia modern, kekuatan tentara Barat mengalami kekalahan dari pasukan-pasukan pribumi.

Pengalaman di Korea, yang hanya menghasilkan sebuah gencatan senjata dan pengalaman di Indocina yang berupa kekalahan pasukan Perancis mendorong Amerika Serikat untuk mendirikan SEATO, sebuah persekutuan militer seperti NATO untuk membendung komunis di kawasan Asia Tenggara dan Asia Selatan. Berlainan dengan NATO, SEATO menonjolkan beberapa kerawanan-kerawanan, misalnya anggota SEATO lokal hanya Pakistan, Thailand dan Filipina, anggota lainnya adalah Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Australia dan Selandia Baru.

Lain dari itu dalam perjanjian SEATO tidak tercantum prinsip bahwa serangan terhadap salah satu anggota akan dianggap sebagai serangan terhadap semua anggota. Dalam konteks perjanjian SEATO serangan terhadap satu anggota akan diperbincangkan oleh negara masing-masing sampai di mana serangan terhadap rekan anggota akan dipandang sebagai bahaya pada dirinya.

Masalah ini menonjol pada waktu Amerika Serikat secara aktif turut berperang di Indocina. Kondisi-kondisi sudah berlainan sekali dibanding dengan kondisi perang Korea. Jangankan

SEATO sebagai organisasi, pada umumnya negara-negara lain banyak tidak ikut serta atau hanya mengirimkan sebuah token force. Akhirnya perang Vietnam dipandang sebagai perang antara sebuah superpower (AS) melawan Vietnam Utara dan Vietcong yang merupakan kekuatan kecil.

Baik dalam perkembangan di kawasan Eropa maupun di Asia Tenggara dan Korea menonjol kondisi-kondisi yang kemudian disebut Perang Dingin. Dunia seolah-olah dibagi antara blok Barat dengan Amerika Serikat sebagai inti kekuatannya beserta sekutu-sekutunya dan blok Timur, yaitu Uni Soviet sebagai intinya beserta sekutu-sekutunya.

Pada waktu itu sebenarnya sudah kelihatan bahwa "over spill" Uni Soviet sebagai superpower lebih terletak pada bantuan senjata dalam kondisi-kondisi konflik. Sedangkan bantuan keuangan, pangan dan lain sebagainya kurang dapat diandalkan oleh blok komunis. Memang benar bahwa cita-cita anti kolonialisme yang tercantum dalam ajaran-ajaran komunis pada waktu itu merupakan imbauan yang kuat terhadap bangsa-bangsa yang berjuang.

Sebaliknya negara-negara Barat, baik Amerika Serikat maupun negara-negara industri lain, memiliki over spill dalam suplai persenjataan, akan tetapi mempunyai daya bantu dalam bidang keuangan, ekonomi, pangan. Lebih dari itu imbauan dari negara-negara Barat adalah cara hidup yang lebih menarik daripada cara hidup di negeri komunis yang serba kekurangan.

NEGARA-NEGARA BERKEMBANG

Bersamaan dengan meningkatnya suasana konfrontasi perang dingin, di Bandung diadakan Konferensi Asia Afrika, yang dihadiri oleh semua pemimpin-pemimpin bangsa negara-negara Asia, termasuk RRC, dan para pemimpin bangsa-bangsa Afrika yang masih hidup dalam alam penjajahan. Walaupun para peserta konperensi terdiri dari bangsa-bangsa yang miskin, tekad konferensi menonjolkan tekad anti penjajahan. Pada tahun 1960 dan 1961 pada konperensi-konperensi nonblok tekad anti penjajahan itu diperdalam dengan tekad tidak mau

terseret dalam salah satu blok yang sedang bertarung dalam kancah perang dingin.

Pada dasawarsa 70-an, perjuangan bangsa-bangsa yang baru merdeka melancarkan perjuangan untuk menyusun tata ekonomi internasional baru, agar negara-negara industri yang hampir semua merupakan negara penjajah bersedia untuk menyusun hubungan dengan negara-negara berkembang atas dasar keadilan. Makin menonjol bahwa perdagangan dunia berkisar pada tuntutan dunia ketiga akan bantuan dari negara-negara industri berupa persenjataan mutakhir dan pangan. Sebaliknya negara-negara industri memerlukan bahan mentah minyak dan logam yang diproduksi di dunia ketiga.

Persatuan dan kesatuan negara-negara Barat yang berdasarkan anti-komunisme, yang sedianya dilembagakan dalam wadah-wadah IMF, World Bank, kemudian dalam Kennedy Round, kemudian dalam GATT, di samping dilembagakan secara strategis dalam NATO, CENTO dan SEATO, sejak dasawarsa 50-an sudah diperlihatkan ketegangan-ketegangan. Dengan timbulnya ketegangan di bagian Timur dari Laut Tengah, yaitu Perang Arab-Israel I, maka pada tahun 1950 antara Amerika Serikat, Inggris dan Perancis diadakan perjanjian agar jangan mensuplai senjata kepada negara-negara Timur Tengah. Pada tahun 1954 Perancis menjual senjata kepada Israel. Pada tahun 1954 juga Nasser membeli senjata dari Ceko. Sejak tahun itu perlombaan senjata antara negara-negara Barat ke Timur Tengah tidak mengenal batas, demi neraca pembayaran masing-masing, artinya demi kepentingan nasional masing-masing. Sejak tahun itu suplai senjata dari blok komunis juga dilancarkan secara besar-besaran.

Inggris dan Perancis sejak berakhirnya Perang Dunia ke-II tidak sanggup lagi mempertahankan perannya sebagai super-power. Penguasaan kedua negara tadi terhadap daerah-daerah jajahan ditentang oleh kekuatan-kekuatan dari pergerakan nasional di tiap-tiap daerah. Bahkan kekuasaan Inggris dan Perancis diambil alih oleh Amerika Serikat dan Soviet. Misalnya pada tahun 1954 waktu Shah Iran digulingkan oleh Mossadeq dan perusahaan-perusahaan minyak dinasionalisir, maka dengan bantuan Amerika Shah Iran ditempatkan kembali pada kedu-

dukannya dan perusahaan minyak yang sedianya milik Inggris diambil alih oleh sebuah konsorsium yang untuk sebagian besar dikuasai oleh Amerika. Pada tahun 1956 ketika Inggris, Perancis dan Israel melancarkan serangan terhadap Mesir, maka serangan dapat dihentikan oleh veto bersama dari Amerika Serikat dan Soviet. Wilayah Timur Tengah selanjutnya dikuasai oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet. Guinea di bawah Sekou Toure tidak mau menjadi anggota Community Perancis dan Perancis menarik ahli-ahli dan tentaranya dari Guinea. Tidak lama kemudian Amerika Serikat menawarkan bantuannya karena Guinea kaya akan bauksit. Perkembangan di Asia Tenggara cukup jelas bahwa perang Indocina diambil alih oleh Amerika Serikat.

Perkembangan di Benua Eropa setelah Perang Dunia II mengikuti strategi Amerika dan Soviet. Persekutuan militer NATO di Barat oleh Soviet dihadapi dengan Pakta Warsawa. Terbentuknya MEE di Barat dihadapi dengan terbentuknya Comecon di Timur. Di pihak NATO tentara Amerika menjadi bobotnya demikian pula pada Pakta Warsawa Tentara Merah menjadi bobotnya. Rehabilitasi negara-negara Eropa Barat berkat bantuan Amerika Serikat telah menggairahkan kembali semangat identitas Eropa. Mula-mula de Gaulle mengadakan pendekatan pada Uni Soviet, kemudian Willy Brandt dari Jerman Barat melakukan *ost politik*, politik ke Timur. Demikian pula negara-negara Timur, walaupun tidak setingkat dengan negara-negara di Eropa Barat, dapat membangun masyarakat masing-masing, bahkan dapat membangun industri-industri yang dapat diandalkan untuk mengadakan ekspor. Mereka dapat membangun industri-industri yang memantapkan kekuatan ekonomi masing-masing negara, sehingga negara-negara komunis di Eropa Timur memperlihatkan kebebasan bertindak, walaupun masih dalam konteks Eropa Timur.

Demikian pula, terbentuknya RRC pada tahun 1949 meyakinkan peninjau-peninjau Barat, terutama dari Amerika Serikat, bahwa komunisme berekspansi dan lebih berbahaya lagi bahwa komunisme merupakan raksasa besar di bawah satu komando di Kremlin. Akan tetapi perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa RRC mempunyai persepsi sendiri mengenai situasi dunia yang bertentangan sekali dengan persepsi dari Kremlin. Perten-

tangan antara dua raksasa komunis begitu memuncak, sampai pada satu ketika Rusia menarik semua bantuannya, tenaga ahli dan peralatannya dari RRC dengan perkiraan bahwa RRC tidak akan mampu mengembangkan potensi nasionalnya. Di luar dugaan Soviet, RRC bahkan mampu membangun masyarakatnya, walaupun dengan mengalami gejolak-gejolak masyarakat dan kekacauan-kekacauan di bidang ekonomi. Pada tahun 1970 RRC di mata dunia telah diakui sebagai kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang perlu diperhitungkan dalam percaturan dunia.

IMBANGAN STRATEGIS

Pada akhir Perang Dunia II, Amerika Serikat merupakan kekuatan militer terbesar di dunia. Sarana-sarana militernya mencakup kekuatan maritim, udara dan darat. Karena Amerika juga memiliki monopoli bom atom, maka pada akhir perang diadakan demobilisasi dan pengurangan alat-peralatan, terutama di bidang maritim.

Uni Soviet merupakan kekuatan militer kedua yang lebih mengandalkan prinsip kontinental. Pada waktu itu Soviet tidak memiliki kekuatan maritim maupun angkatan udara strategi, namun pada tahun 1949 Soviet meledakkan bom atomnya. Seandainya pada waktu itu terjadi konfrontasi langsung antara kedua superpower itu, Amerika Serikat masih unggul.

Akan tetapi di luar dugaan Amerika Serikat, sejak 1945 terjadi serentetan pemberontakan di negara-negara yang dijajah, bahkan juga di Amerika Latin. Ternyata bahwa Amerika Serikat tidak dapat mengandalkan hegemoni nuklirnya terhadap serentetan pemberontakan dan gejolak masyarakat itu, melainkan harus mengandalkan sistem senjata konvensional: angkatan laut, angkatan darat dan angkatan udara. Mulai periode itu dikembangkan doktrin counter insurgency dalam konteks anti komunisme yang menjadi inti pemikiran dalam decision making process pemerintah Amerika Serikat.

Bila pemerintah Amerika berpendapat bahwa salah satu negara sedang bergerak ke arah sosialisme, maka Amerika

mengadakan intervensi seperti terjadi pada tahun 1954 di Guatemala, di Kuba pada tahun 1961 dengan operasi Teluk Babi dan di Republik Dominika pada tahun 1965. Puncak usaha intervensi Amerika terjadi di Indocina untuk membantu pemerintah Vietnam Selatan yang demokratis terhadap ancaman dari Vietnam Utara dan Vietcong yang komunis.

Pada lain pihak, Soviet juga melakukan intervensi bila salah satu negara dalam lingkungan pengaruhnya bergerak ke arah Barat. Invasi-invasi di Hongaria, Polandia dan Cekoslowakia merupakan operasi-operasi komunis yang dilancarkan oleh Soviet.

Perlombaan senjata antara dua superpower, yang dimulai dengan keunggulan Amerika dalam bidang nuklir, menonjolkan serentetan challenge dan response, tantangan dan jawaban.

Pada tahun 1949 Soviet berhasil meledakkan bom nuklir, sehingga hegemoni Amerika sudah tidak berlaku. Hal ini ditambah dengan pengalaman perang Korea yang menimbulkan strategi massive retaliation pada pihak Amerika Serikat. Dibentuk armada bomber-bomber strategis yang siap sedia untuk melakukan pemboman di tempat mana pun di seluruh dunia. Disusun pula rangkaian pakta militer membendung agresi komunis, di Eropa dan di Asia. Di samping itu dibangun armada aircraft carriers yang mampu mengarungi lautan dengan membawa kapal-kapal terbang bomber yang dapat tinggal landas dari geladak kapal-kapal induk.

Usaha Soviet untuk menjawab tantangan Amerika antara 1956-1962 kurang memadai. Soviet belum mampu membangun kekuatan maritim yang berbobot. Bahkan ketika Soviet berhasil meluncurkan sputnik, maka kejutan ini disambut oleh Amerika dengan mengembangkan sistem persenjataan teknologi mutakhir dengan mengembangkan missil-missil Polaris dan Poseidon yang diluncurkan dari kapal-kapal selam nuklir, sistem mana merupakan ancaman-ancaman langsung pada sasaran-sasaran dalam wilayah Soviet.

Tantangan Amerika dengan mengembangkan maritim missil capabilities memaksa Uni Soviet untuk mengembangkan

juga kapabilitas maritim. Tahun 1965 Laksamana Gershov mulai membangun armada merah yang kemudian mengarungi tujuh samudra. Di samping itu dibangun kapabilitas missil dan nuklir sehingga dengan ICBM-nya Soviet dapat mencapai sasaran-sasaran di wilayah Amerika Serikat. Armada Merah ternyata bergerak sepanjang jalur perdagangan yang sangat diperlukan untuk impor bahan-bahan yang diperlukan oleh negara-negara industri barat. Di bidang persenjataan darat, Soviet juga melampaui kapabilitas barat dengan memproduksi lebih banyak tank. Pada tahun 1970 antara kedua superpower terdapat paritas di bidang strategi militer.

KETEGANGAN DI KEDUA BLOK

Beberapa tahun sebelum 1970 dan beberapa tahun sesudahnya terjadi perubahan-perubahan baik di dunia Timur maupun di dunia Barat.

Blok Timur

Penguasaan ketat yang pernah dilakukan oleh Uni Soviet terhadap partai-partai komunis di dunia, yang waktu itu dilembagakan dalam COMINTERN, sehabis Perang Dunia ke-II masih dilanjutkan di Eropa Timur dalam bentuk Pakta Warsawa dan COMECON. Penguasaan Soviet tidak jalan sesuai dengan doktrin ini di Yugoslavia, karena Tito dalam masa perang berhasil membentuk angkatan bersenjata yang berjiwa nasionalisme Yugo. Kekuatan bersenjata ini sebagai national power dapat dihadapkan kepada hegemoni Soviet. Pergolakan-pergolakan di Hongaria, Polandia dan Cekoslowakia dapat diatasi dengan tangan besi dari Tentara Merah. Perkembangan-perkembangan di Rumania sebagai faktor independen dalam lingkungan Eropa Timur dapat juga diandalkan karena minyak bumi merupakan economic power yang ampuh.

Posisi-posisi independen dari Yugo dan gerakan-gerakan liberalisasi yang dijalankan oleh Dubcek, kaum intelek dan kaum buruh di Polandia dan sikap independen Rumania membawa angin baru di kalangan partai-partai komunis di Eropa Barat.

Perkembangan Euro komunisme sangat menarik, karena partai-partai komunis berkembang tanpa kehadiran tentara merah, seperti halnya dengan negara-negara Eropa Timur.

Sikap komunis di RRC dan kemudian sikap komunis di Indocina, banyak ditentukan oleh kenyataan bahwa national power masing-masing negara komunis didukung oleh angkatan bersenjata yang dibangun atas motivasi rakyat masing-masing, sesuai dengan kemampuan masing-masing.

Gejolak-gejolak masyarakat di Eropa Timur dan di RRC bertujuan untuk mengadakan koreksi terhadap beleid pemerintah-pemerintah komunis yang berkuasa di masing-masing negara akan tetapi gejolak-gejolak tadi tidak bertujuan untuk mengubah sistem komunisme. Keunggulan Soviet di bidang militer ternyata tidak mampu menghindari adanya gejolak-gejolak di wilayah yang pernah dikuasai dengan ketat.

Blok Barat

Pada tahun 1945 Amerika Serikat memang negara terkuat di dunia, baik di bidang moneter dan ekonomi maupun politik dan militer. Overspill kekuatan Amerika merupakan ekspor finansil, untuk menggairahkan negara-negara Eropa Barat dan Jepang dalam pembangunan ekonominya, dan ekspor bantuan ekonomi dan persenjataan ke negara-negara berkembang yang terancam oleh agresi komunis berdasarkan keyakinan bahwa hanya demokrasi barat dan ekonomi liberal dapat mencegah penguasaan dunia oleh komunis. Bantuan ekonomi/finansil kepada Jerman Barat dan Jepang itu bukan saja menggairahkan perekonomian kedua negara itu, akan tetapi economic power-nya ternyata dapat mengimbangi, bahwa melampaui economic power dari Amerika Serikat. Tidak mengherankan bahwa demi kepentingan nasionalnya kedua negara itu sering bertindak sebagai faktor-faktor independen.

Perang Indocina menggoncangkan kedudukan Amerika, karena faktor-faktor ekstern dan intern. Public opinion dunia lebih menguntungkan pihak Vietnam Utara dan Vietcong. Walaupun keunggulan senjata jelas berada pada pihak Amerika, hal itu tidak dapat mengatasi ketahanan pihak komunis. Terli-

batnya setengah juta lebih tentara Amerika dalam peperangan yang tidak berkesudahan, telah menimbulkan reaksi luas di kalangan luas bangsa Amerika. Bantuan ekonomi dan persenjataan kepada Vietnam Selatan telah merupakan beban pada perekonomian Amerika, bahwa peristiwa Watergate merupakan puncak pertentangan antara eksekutif dengan legislatif yang menggambarkan keresahan yang terdapat di kalangan masyarakat.

Ketegangan di blok Timur dan di blok Barat telah mengaburkan garis pemisah yang berlaku pada waktu perang dingin. Tindakan-tindakan pemerintah Amerika di bidang strategis ialah kunjungan Presiden Nixon ke Peking yang kemudian disusul dengan pernyataan Guam yang menandakan penarikan pasukan-pasukan dari daratan Asia. Amerika selanjutnya lebih mengandalkan strategi maritim.

TRILATERISME

Di sekitar tahun 1970-an mulai dilancarkan istilah-istilah baru seperti "strategic triangle" dan "economic triangle". Kedua istilah tersebut berasal dari Amerika Serikat. Dengan strategic triangle dimaksudkan bahwa antara Amerika Serikat, Uni Soviet dan RRC perlu dipelihara imbangan strategis untuk menjamin kestabilan dunia. Dengan memperhatikan adanya konfrontasi antara Soviet dan RRC yang makin lama makin besar, maka Amerika Serikat mengadakan pendekatan pada RRC untuk bersama-sama menghadapi Uni Soviet. Walaupun pendekatan antara kedua kekuatan Pasifik itu belum mantap, dapat diperkirakan bahwa sikap anti-komunisme Amerika tetap terpelihara dengan memfokuskan pada garis anti-Rusia.

Adapun economic triangle, juga menurut kalangan Amerika, terdiri dari tiga wilayah, Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang, yang ketiga-tiganya memiliki industri mutakhir dan ekonomi kuat. Kerjasama antara tiga pusat ekonomi itu dapat mengelola perkembangan ekonomi dunia. Istilah Economic Triangle sekarang diganti dengan Trilateral. Pemikiran dan penelitian mengenai trilateral dilakukan oleh Brookings Institute, sebuah pusat penelitian swasta. Baik Presiden Carter

maupun penasihat keamanan Brzezinski pernah aktif dalam lingkungan institut ini.

Brookings Institute di Washington DC terdiri dari cendekiawan, negarawan, dan pengusaha-pengusaha dari Amerika, Eropa Barat dan Jepang. Semua peserta merupakan anggota pribadi, walaupun kedudukan masing-masing pada decision making process di negara-negara masing-masing menjamin terlaksananya pemikiran-pemikiran yang digodok dalam pertemuan-pertemuan lembaga ini. Brookings Institute itu merupakan think-tank dari kecenderungan strategi Amerika yang sedang mencari bentuk dan cara baru demi kepentingan kelangsungan kedudukan Amerika di tengah-tengah masalah-masalah dunia.

Terdapat beberapa perbedaan yang menyolok antara ketiga pihak, walaupun terdapat juga persamaan. Industri maju, artinya industri yang dapat menghasilkan persenjataan mutakhir memerlukan bahan energi dan logam dalam jumlah besar. Baik Amerika Serikat maupun Eropa Barat dan Jepang tergantung pada impor bahan baku, yang diperoleh dari negara-negara yang berkembang dan dari Kanada, Afrika Selatan, Australia dan Uni Soviet.

Sejak tahun 1973 OPEC meningkatkan harga minyak bumi serta memaksakan embargo pada Amerika dan Nederland, maka hubungan internasional ditekankan pada faktor ekonomi sebagai unsur kekuatan diplomasi. Sukses OPEC dalam menangani bahan baku, energi sebagai senjata ampuh, telah menggerakkan semua negara berkembang untuk memperjuangkan tata ekonomi internasional baru yang menjamin pemerataan pendapatan bagi negara berkembang tanpa ditekan oleh fluktuasi pasaran dunia.

Kenaikan harga minyak bumi mengakibatkan kenaikan harga hasil industri yang sangat diperlukan oleh negara-negara berkembang. Masalah kenaikan harga minyak dan kenaikan harga hasil industri sebenarnya berkisar pada krisis finansial dollar Amerika pada tahun 1971 yang belum berakhir sampai sekarang.

Usaha untuk mengatasi krisis ekonomi/finansial dilaksanakan melalui UNCTAD dengan Group '77, termasuk Indonesia, yang memperjuangkan nasib lebih baik bagi negara-negara berkembang. Strategi negara-negara berkembang itu, walaupun bergerak di bidang ekonomi, sebenarnya mempunyai tujuan untuk mengubah tata ekonomi dunia yang dikuasai oleh negara-negara industri seperti Amerika, Jepang dan Eropa Barat. Oleh sebab itu dengan sendirinya dapat diperkirakan bahwa negara-negara yang berkuasa enggan untuk menyerahkan atau mengurangi bobotnya.

Terdapat pula forum lain, ialah dialog Utara-Selatan, yang diprakarsai oleh Amerika Serikat dengan tujuan sama seperti UNCTAD, akan tetapi dengan jumlah peserta terbatas. Dalam forum ini pun usaha-usaha negara berkembang tidak berhasil.

Kerjasama Trilateral antara Eropa Barat, Jepang dan Amerika tidak mengikutsertakan Uni Soviet dan Eropa Timur. Jadi dalam dialog Utara-Selatan, negara-negara berkembang non-komunis menghadapi negara-negara trilateral, sedangkan negara-negara komunis dapat memanfaatkan kontroversi yang timbul antara negara-negara berkembang dan negara-negara industri (Barat) demi kepentingan strategi komunis.

Motivasi negara-negara trilateral didasarkan atas persamaan persepsi mengenai istilah-istilah demokrasi dan ekonomi liberal dan atas persepsi anti komunis. Sehingga dialog Utara Selatan dapat ditempatkan dalam lanjutan kontroversi antara Barat dan blok komunis menghadapi negara-negara Selatan yang ingin mengubah struktur dunia.

Pemikiran Trilateral adalah pemikiran Amerika Serikat yang dikembangkan di Brookings Institute. Dasar pemikiran dikembangkan dari kenyataan bahwa Eropa Barat, terutama Jerman Barat, dan Jepang dapat mengembangkan kekuatan ekonominya karena bantuan Amerika. Terlibatnya Amerika dalam Perang Vietnam dengan kesulitan ekonominya merupakan faktor tambahan. Untuk menggairahkan ekonomi Amerika, maka diundang modal Eropa Barat dan Jepang untuk investasi di Amerika. Pelaksanaan investasi Jepang terutama menimbulkan efek-efek sampingan bahwa industri Amerika mengalami kemunduran.

Krisis finansial yang mulai pada tahun 1971 dengan nilai dollar Amerika yang tidak bertahan menghadapi mata uang Mark dan Yen, merupakan faktor pokok yang mengakibatkan krisis lain dan menjadi pertimbangan utama untuk menjalin kerjasama erat antara masyarakat dollar dengan masyarakat-masyarakat Mark dan Yen.

AFRIKA — SELATAN SAHARA

Benua Afrika secara garis besar dapat dibagi dalam tiga wilayah. Wilayah Utara yang didiami oleh orang Arab, wilayah Tengah yang didiami oleh orang Negro dan wilayah Selatan yang dikuasai oleh pemerintah-pemerintah kulit putih yang melaksanakan politik apartheid.

Walaupun pada tahun 1960-an banyak bangsa-bangsa Afrika Selatan Sahara memperoleh kemerdekaan politik, perhatian strategis Amerika Serikat lebih ditujukan kepada wilayah Utara, karena berbatasan dengan Laut Tengah, tempat konfrontasi maritim antara Amerika dan Uni Soviet. Lain dari itu fokus strategis Amerika Serikat terletak di wilayah Selatan, di mana terdapat banyak logam yang berguna untuk perkembangan industri Amerika. Wilayah ini dikuasai oleh minoritas kulit putih yang sama-sama dengan blok Barat mengikuti politik anti komunisme waktu perang dingin.

Kurang dipahami oleh strateeg Amerika bahwa motivasi yang mempersatukan bangsa-bangsa Afrika Hitam adalah perjuangan untuk melenyapkan pemerintah minoritas kulit putih.

Revolusi di Portugal menumbangkan pemerintahan diktatur dan menghasilkan pemerintah kiri yang melaksanakan politik dekolonisasi terhadap jajahan-jajahan. Perkembangan di Guinea Bissau dan di Mozambique dapat berjalan lancar karena kedua bangsa tadi berjuang di bawah panji persatuan. Lain halnya dengan perkembangan di Angola, negeri yang lebih kaya daripada Guinea dan Mozambique, lebih kaya dengan logam dan minyak bumi. Di Angola terdapat tiga golongan yang memperebutkan kekuasaan dalam wilayah Angola merdeka. Di Utara terdapat golongan FNLA di bawah Holden Roberto, yang

menyusun kekuatannya di Zaire. Di bawah naungan Presiden Mobutu, Roberto dapat menyusun pasukan bersenjata sebanyak 30.000 orang, dipersenjatai oleh Zaire dan Perancis dan dilatih oleh pelatih-pelatih RRC. Di Selatan terdapat golongan UNITA di bawah Savimbi. Golongan ini mendapat dukungan dari pegawai-pegawai negeri Portugal dan dari suku-suku di daerah Selatan. Di daerah Tengah, di sekitar ibukota Luanda, Dr. Neto dan MPLA bergerak. Di kalangan MPLA terdapat banyak cendekiawan, wartawan dan politisi yang memberikan warna kiri pada MPLA. Sejak semula MPLA disokong oleh blok Timur melalui Liberation Committee dari OAU di Dar es Salam. Di kalangan MPLA terdapat pelatih-pelatih dari Korea Utara dan Jerman Timur.

Waktu jadwal penyerahan kedaulatan dari Portugal kepada pemerintah nasional sudah mendekat, kelihatan usaha-usaha Jenderal Spinoza sebagai aktor utama untuk membentuk pemerintahan "moderat" dengan mengikutsertakan wakil-wakil dari FNLA, UNITA dan anggota-anggota MPLA yang tidak setuju dengan Dr. Neto. Karena usaha itu gagal, maka timbullah pertempuran. Mula-mula golongan FNLA yang bersenjata lengkap dan diperkuat oleh serdadu-serdadu bayaran Barat, dapat dipukul mundur oleh pasukan-pasukan MPLA yang dipersenjatai dengan senjata-senjata Soviet dan dibantu "sukarelawan-sukarelawan" Kuba.

Baru saat itu Amerika Serikat memberikan bantuan kepada golongan UNITA dan FNLA. Kesalahan terbesar yang dilakukan oleh golongan UNITA dan Barat adalah bahwa pada waktu itu pasukan-pasukan Afrika Selatan mengadakan intervensi. Hal mana telah mempersatukan negara-negara Afrika Hitam untuk mengakui MPLA, walaupun banyak negara menjadi prihatin dengan kehadiran Soviet dan Kuba. Kekayaan Angola akan logam dan minyak bumi sekarang dikuasai oleh pemerintah kiri.

TIMUR TENGAH

Negara-negara industri maju sangat memerlukan minyak bumi untuk dapat mengolah logam-logam menjadi hasil industri. Walaupun diusahakan agar untuk energi dapat dipakai tenaga

nuklir dan hasil pengolahan batu bara menjadi minyak, kenyataan menunjukkan bahwa untuk masa yang akan datang minyak bumi masih tetap merupakan bahan mutlak untuk memungkinkan industri-industri di seluruh dunia berproduksi.

Sebagian besar minyak bumi diproduksi di Timur Tengah dan hal itu menonjolkan wilayah ini sebagai wilayah strategis. Pada tahun 1973 ketika negara-negara Arab meningkatkan harga minyak dan memaksakan embargo, maka reaksi Eropa Barat dan Jepang adalah untuk mengadakan pendekatan kepada kepentingan-kepentingan Arab. Amerika Serikat sebaliknya mengancam akan mengadakan serbuan militer. Walaupun sekarang sudah dihasilkan minyak bumi di Laut Utara, di Alaska dan di wilayah RRC, nilai strategis minyak bumi Timur Tengah belum berkurang.

Sejak negara Israel didirikan pada tahun 1948, empat kali perang meletus antara negara-negara Arab dan Israel. Sampai sekarang Israel masih hidup dalam security-syndrome, yang menekankan bahwa tiap penyelesaian krisis Timur Tengah harus mencakup jaminan mengenai eksistensi Israel. Dalam konteks ini Israel telah mendirikan pemukiman-pemukiman di daerah Gaza, Sinai, dan tepi barat Sungai Jordan, untuk memantapkan kehadiran Yahudi di wilayah-wilayah tadi. Resolusi Dewan Keamanan 242, tahun 1967 menuntut supaya Israel menarik diri dari semua daerah yang diduduki waktu perang itu. Sekian banyak pemukiman Yahudi merupakan sekian banyak alasan yang tidak akan mengijinkan terlaksananya resolusi 242 itu. Tersebarinya penghuni asli dari Palestina ke wilayah Arab lainnya merupakan faktor strategis yang juga tidak dapat dihilangkan dalam motivasi perjuangan Arab melawan Israel, dalam bentuk tuntutan untuk mendirikan negara Palestina.

Krisis Timur Tengah, dalam arti konfrontasi bersenjata, sebenarnya berlaku antara Israel pada satu pihak dan Mesir, Suriah, Yordan dan PLO pada pihak lain. Kawasan bersenjata ini terletak pada bagian Timur dari Laut Tengah. Bila dipelajari dari penonjolan minyak bumi sebagai unsur krisis, maka kawasan minyak berada di sekitar Teluk Persia dan Laut Merah. Berlimpahnya petrodollar dari kawasan Teluk Persia mengalir ke kawasan Laut Tengah bagian Timur untuk membiayai Mesir,

Suriah, Yordan dan PLO. Lain dari itu petro-dollar dari Teluk Persia juga diandalkan untuk mengadakan investasi di negara-negara Trilateral ditambah lagi dengan mengadakan pembelian persenjataan mutakhir, hal mana menguntungkan neraca pembayaran negara-negara Amerika Serikat dan Eropa Barat.

PLO yang mulai aktif setelah kekalahan dramatis dari tentara-tentara resmi negara-negara Arab pada tahun 1967, dengan tindakan-tindakan pembajakan kapal-kapal terbang, tindakan-tindakan teror dan sebagainya dapat menggairahkan semangat perjuangan bangsa-bangsa Arab untuk melawan Israel. Strategi PLO ditentang keras oleh pemerintah-pemerintah Arab, mula-mula di Yordan yang pada tahun 1970 menggempur pasukan-pasukan PLO, kemudian pada tahun 1976 Suriah mengadakan intervensi di Libanon untuk menggempur pasukan-pasukan PLO yang bermukim di bagian Selatan Libanon. Mesir sejak semula tidak mengijinkan aktivitas pasukan bersenjata PLO dalam wilayah Mesir, sedangkan Libia menurut selera pemimpin-pemimpin PLO terlalu ketat pengawasannya.

Akan tetapi berkat aktivitas PLO yang dapat menarik perhatian seluruh dunia mengenai perjuangan Arab, maka pada tahun 1974, mula-mula di Rabat, pada Konperensi Puncak Arab, dan kemudian di PBB, PLO diterima sebagai satu-satunya perwakilan bangsa Palestina. Lebih penting lagi, penduduk-penduduk Arab di daerah-daerah yang diduduki Israel sampai sekarang masih mengakui PLO sebagai wakil-wakilnya.

Perang pada tahun 1973 bagi pihak Arab berbeda sekali bila dibandingkan dengan perang pada tahun 1956 dan 1967. Pada tahun 1956 dan 1967 si penyerang adalah Israel, sedangkan pihak Arab (Mesir, Suriah dan Yordan) melakukan perang defensif. Baik pada tahun-tahun 1948, 1956 dan 1967 massa Arab turut serta sebagai pendukung moril untuk tentara yang mempertahankan negara. Pada tahun 1973 Mesir dan Suriah melancarkan ofensif. Kepemimpinan Anwar Sadat mengadakan persiapan untuk perang tanpa mengikutsertakan sentimen rakyat banyak. Bahkan kerjasama yang tercapai dengan Maroko, Aljazair, Sudan, Suriah dan Sudan memperlihatkan ketrampilan Arab untuk mengadakan koordinasi dengan memelihara kerahasiaan mutlak.

Serangan Arab merupakan kejutan strategis, yang tidak sampai pada penghancuran Israel akan tetapi menghasilkan lebih terlibatnya Amerika dalam usaha mencari penyelesaian di Timur Tengah. Kissinger membawa janji untuk memberikan bantuan ekonomi kepada negara-negara Arab bila pihak Arab mau mengakui kedaulatan Israel, sebaliknya Israel diberi janji bahwa diplomasi Amerika Serikat akan menghentikan sikap peperangan pada pihak Arab.

Presiden Sadat sejak berkuasa pada tahun 1970 sekaligus menghadapi dua masalah yang gawat. Pertama, keadaan ekonomi yang sangat rawan, terutama karena pertambahan penduduk Mesir amat cepat. Kedua, perang melawan Israel yang tidak berkesudahan. Kedua masalah berkaitan. Berdasarkan kenyataan bahwa dari pihak Uni Soviet memang dapat diperoleh bantuan senjata, akan tetapi oleh Sadat diperkirakan bahwa bantuan di bidang ekonomi dari Amerika hanya akan diperoleh bila Mesir menjauhkan diri dari Uni Soviet. Sekaligus menurut Sadat, Israel tidak dapat menuduh Mesir sebagai satelit komunis. Maka sejak tahun 1971 Sadat membersihkan kabinetnya dari unsur-unsur yang dipandang memihak pada Rusia, pada tahun 1972 penasihat-penasihat teknis Rusia diminta untuk meninggalkan Mesir. Hal ini diadakan untuk mengikutsertakan negara-negara konservatif seperti Maroko dan Sudan pada serangan terhadap Israel pada tahun 1973. Ke dalam negeri selanjutnya, Sadat melakukan de-Nasserisasi dengan membuka kesempatan penanaman modal asing, bukan saja dari Saudi akan tetapi terutama dari Amerika Serikat. Ke luar, Sadat berhasil untuk melancarkan perang 1973 dengan kejutan strategis. Ke dalam, usaha Sadat belum berhasil. Iklim liberalisasi ekonomi bahkan menimbulkan korupsi besar-besaran dan menonjolkan golongan kecil yang makin kaya, sedangkan kemelatan pada tingkat rakyat banyak makin meluas.

Kunjungan Sadat ke Yerusalem pada akhir tahun 1977 harus dilihat dari urgensi Sadat untuk segera mencari penyelesaian konfrontasi dengan Israel, karena diplomasi bolak-balik Kissinger belum juga membawa hasil yang nyata. Dari Amerika Sadat mengharapkan agar Israel didesak untuk menjadi lebih lunak, selanjutnya diharapkan pula bantuan ekonomi dengan

segera. Lain dari itu bantuan persenjataan, karena Soviet tidak mau mensuplai senjata-senjata lagi kepada Mesir. Tetapi sejauh ini bantuan Amerika tidak memadai, begitu pun bantuan ekonomi.

Tindakan Sadat memang berani, dengan harapan-harapan tinggi, akan tetapi sikap Israel yang disokong oleh orang-orang Yahudi kaya di Amerika, akan menyulitkan Sadat untuk menca-pai penyelesaian.

PENUTUP

Telah digambarkan bahwa di masa silam, sejak penjajahan dimulai pada abad XVI, dari jaman ke jaman terjadi perebutan hegemoni dunia antara superpower-superpower yang berkuasa pada jaman itu. Portugal yang berhegemoni selama satu abad dapat dikalahkan oleh Inggris dan Belanda pada permulaan abad XVII dengan penghancuran kekuatan maritimnya.

Inggris, Perancis dan Belanda pada abad XX ditentang oleh kekuatan-kekuatan militer dari Jerman dan Jepang. Setelah Perang Dunia II berakhir, maka Amerika Serikat dan Uni Soviet dipandang sebagai superpower. Antara kedua raksasa terdapat paritas dalam persenjataan yang telah berhasil membuat suasana detente. Akan tetapi faktor-faktor dinamis yang terus mengga-lakkan situasi dunia adalah faktor ekonomi yang telah menimbulkan krisis energi, keuangan, pengangguran dan sebagainya.

Mithos mengenai kekompakan komunis sudah menjadi kabur dengan adanya pertentangan antara Rusia dan RRC, dan berkembangnya gerakan-gerakan Euro-komunisme di Italia, Perancis, Portugal dan Spanyol.

Akan tetapi faktor dinamis yang lebih utama adalah berdiri-nya negara-negara merdeka di bekas wilayah jajahan. Setelah mencapai kemerdekaan politik pada dasawarsa 40, 50, dan 60-an, maka sekarang menonjol perjuangan negara-negara ber-kembang untuk memperjuangkan tata ekonomi dunia baru. Perjuangan negara-negara berkembang ini bertujuan untuk mengubah statusnya, yang dahulu ditentukan sebagai penghasil

bahan mentah dengan pembayaran rendah, menjadi merdeka untuk memproduksi bahan mentah dengan harga yang layak, demi kepentingan warga negaranya yang makin lama makin bertambah jumlahnya.

Kebutuhan akan bahan mentah oleh negara-negara industri maju tidak lagi dipenuhi dengan kekuatan bersenjata akan tetapi diandalkan unsur-unsur kekuatan lain, di bidang politik, ekonomi dan bahkan di bidang sosial budaya.

STRATEGI PEMBENDUNGAN BARU AMERIKA SERIKAT*

James CHACE

Sementara orang berpendapat, bahwa Amerika Serikat menyusul penarikan dan kekalahannya di Indocina menganut politik appeasement (mengalah demi perdamaian) atau isolasionisme di gelanggang dunia. Akan tetapi pendapat itu dibantah oleh kenyataan-kenyataan.

AMERIKA SERIKAT TIDAK ISOLASIONIS

Sejak serangan mendadak Jepang atas Pearl Harbour, di Amerika Serikat tiada sentimen isolasionis yang berarti. Dalam sejarah negara itu sikap appeasement tidak pernah merupakan sikap khusus Amerika Serikat terhadap ancaman-ancaman atau bahaya-bahaya. Tetapi selama dasawarsa terakhir, untuk sebagian besar akibat kegagalan politik Amerika Serikat di Vietnam, berkali-kali dikemukakan peringatan bahwa isolasionisme sebelum Perang Dunia II telah muncul kembali. Dengan demikian penarikan Amerika Serikat dari ekspansi kekuasaan yang berlebihan dikacaukan dengan generalisasi kelemahan dan kebimbangan serta kehilangan kemauan politik. Tetapi tidak pernah dijelaskan kemauan politik untuk berbuat apa.

* Disadur oleh Kirdi Dipoyudo dari karangan James Chace, "America's New Strategy of Containment", *Harper's*, Januari 1978. James Chace adalah Managing Editor *Foreign Affairs*.

Pada waktu yang sama memang harus diakui bahwa Amerika Serikat sudah tidak mempunyai kekuasaan sebesar dahulu. Uni Soviet sudah tidak dalam kedudukan inferioritas strategi yang menyolok terhadap kemampuan militer Amerika Serikat. Telah muncul pusat-pusat kekuasaan baru di Dunia Ketiga dan di Asia Timur, yang lebih lanjut menantang kekuatan Amerika Serikat. Dalam menghadapi Uni Soviet, yang jangkauan globalnya adalah sesuatu yang tidak pernah perlu diperhitungkan sebelumnya, para kritisi telah menemukan tanda-tanda *appeasement* seakan akan Amerika Serikat dapat mencegah atau menghambat pembangunan militer Uni Soviet kecuali mungkin dengan mengusahakan persetujuan-persetujuan pengendalian senjata, dan inilah yang dilakukan ketiga pemerintah terakhir Amerika Serikat.

Dewasa ini Amerika Serikat sering disebutkan sebagai seorang raksasa tanpa gigi, akan tetapi kenyataannya adalah sangat berlainan. Untuk memahami kekuasaan Amerika Serikat sebenarnya, kedua salah paham mengenai politik luar negeri Amerika Serikat itu — *isolasionisme* dan *appeasement* — harus disingkirkan.

Politik *appeasement* itu terbatas pada Inggris dan Perancis pada dasawarsa 1930-an, tetapi momoknya berulang kali dibangkitkan dalam kehidupan politik Amerika Serikat oleh mereka yang mengira bahwa Amerika Serikat adalah lunak terhadap komunisme atau, lebih khusus, tidak mau menghadapi politik ekspansionis Uni Soviet yang nyata dan terang-terangan. *Isolasionisme* memang merupakan suatu kekuatan besar dalam periode antara kedua perang dunia karena orang-orang Amerika mengira melihat, setelah ikut berperang dalam Perang Dunia I untuk mengamankan demokrasi dan hak penentuan diri, bahwa Eropa sekali lagi menempuh politik kekuatan yang jahat. Setelah gagal meratifikasi persetujuan Liga Bangsa Bangsa dan membiarkan Inggris dan Perancis menghadapi kemungkinan hidupnya kembali militerisme Jerman, pemerintah Amerika Serikat memperjuangkan pakta-pakta perdamaian untuk melarang perang yang tidak dapat dilaksanakan. Gagasan isolasi dari pertengkar-pertengkar Eropa sesudah Versailles itu diperkuat oleh gagasan romantis bahwa Amerika Serikat mempunyai suatu

takdir unik yang terletak dalam tugas menjauhkan diri dari korupsi-korupsi Eropa. **Biarpun politik Amerika Serikat di belahan bumi barat sukar disebut isolasionis, sejarah intervensi Amerika diabaikan.**

Kenyataannya pengamatan yang lebih saksama atas periode antara kedua perang itu menunjukkan bahwa Amerika Serikat sama sekali bukan isolasionis. Banyak orang Amerika hanya mengatakan bahwa negara mereka isolasionis tanpa memahami apa yang mereka katakan. Sebagai suatu negara isolasionis Amerika Serikat harus menarik mundur perimeter pertahanannya ke pantainya sendiri untuk hanya membela dirinya sendiri. Tetapi sebaliknya pada 1898 Amerika Serikat menarik garis pertahanannya di Pasifik Barat, di seberang Filipina, pada apa yang praktis merupakan perbatasan Jepang. Apa yang secara keliru dinamakan isolasionisme adalah politik Amerika Serikat untuk tidak mencari sekutu untuk menolongnya membela kawasan samudera yang luas, biarpun tidak mampu membela-nya dengan angkatan bersenjata sendiri. Oleh sebab itu kesalahan Amerika antara kedua perang itu ialah mengira bahwa isolasionisme berarti tidak mempunyai sekutu luar negeri. Akan tetapi isolasionisme sebenarnya berarti tidak mempunyai komitmen-komitmen luar negeri. Kegagalan tragis Amerika Serikat sebelum Perang Dunia II ialah tidak mengetahui perbedaannya.

Akan tetapi menjelang pecahnya Perang Dunia II, Presiden Franklin Roosevelt bersedia mencari sekutu sambil menghindari komitmen-komitmen luar negeri yang tegas dan jelas. Biarpun bersumpah bahwa "kita tidak akan mengirimkan orang-orang kita untuk ikut berperang di Eropa" dia bersedia menjadikan Amerika Serikat semacam "gudang senjata" (istilah Churchill), yang memberikan senjata kepada negara-negara lain untuk memungkinkan mereka menyelesaikan tugas memerangi Hitler. Dengan demikian ketika Roosevelt mulai masa jabatan ketiganya semacam suatu keterlibatan terbatas atau isolasionisme yang diubah (hal itu bergantung pada cara orang melihatnya) menjadi ciri politik Amerika Serikat. Mengenai sikap appeasement, berkat politiknya menjauhkan diri dari pertengkar-pertengkar di Eropa pada 1930-an, Pemerintah Amerika Serikat memberikan kepada rakyatnya suatu kemewahan moral tanpa

tanggung jawab moral. Seandainya Inggris dan Perancis tidak bersedia mengalah terhadap Hitler dan mengirimkan pasukan-pasukan untuk melawan usaha Jerman untuk menduduki kembali Rhineland pada tahun 1936, kaum Nazi mungkin dapat dihentikan. Politik appeasement adalah populer dan sebagian besar dijalankan sebagai reaksi terhadap kekejian-kekejian Perang Dunia I, dan bukan akibat kurangnya kemauan politik pemimpin-pemimpin Inggris seperti anggapan sementara orang. Sikap netral Amerika Serikat dalam persoalan-persoalan di Eropa sangat membingungkan orang-orang Inggris dan Perancis, yang belum berhasil mengatasi akibat-akibat kemerosotan kekuatan ekonomi dan militer mereka, dan membuat mereka lesu di hadapan Jerman yang menaruh dendam terhadap mereka.

Pearl Harbour mengakhiri segala ilusi, bahwa Amerika Serikat dapat tinggal di tepi politik dunia sebagai penonton, dan pada tahun 1942, ketika nasib perang berbalik, pemimpin-pemimpin Amerika Serikat mulai menyusun suatu rencana bagi era sesudah perang. Seperti jenderal-jenderal terlalu sering menyusun suatu rencana bagaimana melakukan perang terakhir, demikianpun negarawan-negarawan itu cenderung untuk merencanakan perdamaian mendatang atas asumsi bahwa mereka menafsirkan pelajaran-pelajaran sejarah dengan tepat. Maka Roosevelt dan penasihat-penasihatnya memperkirakan bahwa sesudah perang suatu resesi ekonomi dan suatu gelombang neo-isolasionisme akan melanda negara. Secara demikian rencana-rencana disusun untuk menghadapi bahaya-bahaya itu. Sehubungan dengan itu Amerika Serikat memainkan peranan menentukan dalam pembentukan organisasi-organisasi internasional seperti Bank Dunia, Dana Moneter Internasional dan, yang paling penting, PBB, justru untuk mengadakan jaminan-jaminan agar Amerika Serikat tidak menjauhkan diri dari urusan-urusan kawasan-kawasan lain.

Akan tetapi justru kebalikan apa yang ditakutkan Roosevelt terjadi. Bukan resesi yang terjadi tetapi suatu ekspansi ekonomi luar biasa yang mendatangkan kemakmuran bukan saja bagi Amerika Serikat tetapi juga bagi negeri-negeri di Eropa Barat yang hancur. Perkembangan itu terutama terjadi berkat keter-

libatan Amerika Serikat, khususnya lewat Rencana Marshall yang terkenal itu. Kepentingan diri yang bijaksana dan idealisme yang dikendalikan realisme, itulah ciri-ciri periode sesudah perang. Lagi pula, pelajaran-pelajaran sejarah 1930-an tidak diabaikan oleh generasi baru pembuat politik Amerika Serikat. Pertama-tama pelajaran politik appeasement. Mereka menyadari bahwa seandainya tiada appeasement, Jerman Nazi kiranya tidak akan dapat menanjak dan bertindak semau-maunya. Sebagai akibatnya muncul aksioma "tak akan ada Munich lagi", artinya tak akan terjadi lagi alokasi wilayah bagi suatu negara ekspansionis dalam perkiraan bahwa secara demikian nafsunya akan dipuaskan. Suatu kesimpulan lebih lanjut dari aksioma itu ialah "tak akan ada isolasionisme lagi", karena seandainya pada tahun 1920 Amerika Serikat memberikan jaminan-jaminan militer yang diharapkan oleh Inggris dan Perancis, kebangkitan Jerman kiranya dapat dikendalikan dan mungkin akan muncul suatu Jerman yang cinta damai.

Menurut penyusun-penyusun politik Amerika Serikat, sebagai akibat perkembangan itu peranan Uni Soviet dalam periode sesudah Perang Dunia II kelihatan sejalan dengan tingkah laku Jerman dalam periode antara kedua perang tersebut. Dalam persepsi kebanyakan orang Amerika yang mengetahui dalam periode itu Uni Soviet adalah suatu negara yang tidak mengizinkan negeri-negeri yang berbatasan dengan dia — kecuali Finland membentuk pemerintah-pemerintah yang tidak tunduk sama sekali pada perintah-perintahnya. Bahwa Amerika Serikat memiliki bom atom tidak menghambat usaha-usaha Uni Soviet untuk mencapai tujuan-tujuan politik luar negerinya. Uni Soviet bahkan berhasil meledakkan bom nuklirnya sendiri lebih cepat dari pada perkiraan Amerika. Dalam keadaan itu ditanyakan apakah yang harus diperbuat Amerika Serikat di hadapan persepsi ancaman Soviet di Eropa dan Timur Tengah, suatu kawasan yang dianggap lingkungan pengaruh Barat.

POLITIK PEMBANGUNAN LAMA

Pada waktu itu politik pembendungan perluasan kekuasaan Uni Soviet nampak sebagai jawabannya. Dalam tulisannya di *Foreign Affairs* dengan nama samaran Mr. X, pejabat Departemen

men Luar Negeri Amerika Serikat George Kennan membahas sumber-sumber tingkah laku Uni Soviet dan mengusulkan suatu metode untuk menghadapinya. Dia mengemukakan bahwa ancaman militer Soviet adalah di seluruh dunia dan menggariskan suatu program luas untuk menghadapi ekspansionisme Soviet itu. Pada pokoknya dia menyerukan suatu politik pembendungan jangka panjang yang sabar tetapi tegas dan waspada terhadap tendensi-tendensi ekspansionis Soviet dan menjelaskan bahwa "tekanan-tekanan Soviet terhadap lembaga-lembaga bebas Dunia Barat adalah sesuatu yang dapat dibendung dengan mengerahkan kekuatan penangkis yang tepat dan waspada pada serangkaian titik politik dan geografis yang bergeser terus menerus, sejalan dengan pergeseran-pergeseran dan maneuver-maneuver politik Soviet". Seruan itu ditafsirkan sebagai tuntutan akan suatu politik pembendungan militer global. Kennan sendiri mengatakan dalam Memoirnya bahwa yang dimaksudnya adalah sangat berbeda, "bukan pembendungan suatu ancaman militer dengan sarana-sarana militer tetapi pembendungan suatu ancaman politik secara politik."

Politik itu yang dilaksanakan pada dasawarsa 1950-an dalam arti pembendungan militer ekspansi Soviet kapan saja ekspansi itu terjadi, tetapi menurut Kennan politik ini tidak hanya mempunyai maksud politik tetapi juga terbatas pada daerah-daerah pengaruh Amerika Serikat, yang pada akhir 1940-an dan dasawarsa 1950-an meliputi Eropa dan kawasan-kawasan yang dekat. Politik itu jelas tidak dimaksud untuk meletakkan dasar bagi suatu kampanye global melawan komunisme. Tetapi bahasa yang digunakan dalam perang dingin terlalu sering memuat kalimat-kalimat yang menyatakan bahwa Amerika Serikat dapat berperan sebagai agen polisi dunia dengan memaksakan versi baru Pax Britannica. Bahkan kemenangan kaum komunis di daratan Cina tahun 1949 tidak dilihat sebagai kemenangan suatu gerakan nasionalis dengan afiliasi-afiliasi internasional, tetapi sebagai suatu perebutan yang hanya mungkin berkat aliansi Sino-Soviet. Itu adalah suatu dunia di mana Moskwa jelas berperan sebagai dalangnya. Dengan demikian adalah mudah menyamakan komunisme di mana dia muncul dan berkuasa dengan ekspansi imperialisme Soviet.

Kenyataannya Uni Soviet waktu itu bukanlah suatu kekuatan global yang memiliki suatu jangkauan global. Dia tidak memiliki kemampuan militer sebesar itu. Memang gudang senjata nuklirnya ikut menciptakan perimbangan teror yang berlaku, sehingga tiada superpower bersedia melancarkan suatu perang melawan superpower yang lain. Tetapi kemampuan Uni Soviet untuk mengerahkan kekuatannya ke luar negeri selama 1960-an adalah sangat terbatas. Amerika Serikat jelas memiliki keunggulan strategis berkat jumlah dan jangkauan rudal-rudalnya. Adalah AL Amerika Serikat yang menguasai laut-laut, bukan AL Uni Soviet. Tiada sesuatu yang lebih jelas menunjukkan keunggulan strategis Amerika Serikat itu dari pada krisis rudal Kuba tahun 1962. Dengan mencoba menempatkan rudal-rudal di suatu negeri begitu jauh dari wilayahnya dan begitu dekat dengan Amerika, Uni Soviet terjebak jauh di luar batas-batas kemampuannya untuk mengerahkan kekuatan. Bahwa dia mundur di hadapan kekuatan konvensional maupun nuklir Amerika Serikat secara konklusif menunjukkan bahwa Uni Soviet pada waktu itu bukan suatu negara besar. Dengan demikian Amerika Serikat melakukan pembendungan terhadap suatu negara yang terutama adalah negara Eurasia, suatu negara yang akan segera menghadapi tantangan Cina komunis nasionalis di sisi Asia Timur-nya.

Moskwa menarik kesimpulannya sendiri dari penghinaan yang dialaminya dalam krisis Kuba tahun 1962 itu. Dia mempercepat program pembangunan militernya, yang sepuluh tahun kemudian akan memberinya suatu jangkauan global yang tidak pernah dimilikinya. Dalam periode itu juga Amerika Serikat menjadi sadar akan batas-batas kekuasaannya ketika menemukan dirinya terlalu jauh di Asia Tenggara.

Dengan membatasi kerugiannya di Indocina, Amerika Serikat mengambil langkah-langkah untuk memulihkan suatu politik luar negeri yang realistik. Amerika Serikat tidak lagi mengerahkan cadangan-cadangan keuangan, militer dan moralnya ke suatu kawasan yang arti strategisnya baginya selalu marginal. Namun dia tetap bertahan sebagai suatu kekuatan global. Sekalipun terbatas kemampuan mereka untuk mendapatkan apa yang diinginkan pada setiap kesempatan, kedua superpower terlibat

pada tingkat global seperti belum pernah terjadi sebelumnya. Hal itu adalah suatu kenyataan baru dalam periode sesudah perang dingin.

Adalah dalam konteks keterlibatan global kedua superpower itu bahwa tuduhan-tuduhan **appeasement** dan **isolasionisme** dilontarkan terhadap politik luar negeri Amerika Serikat. Sehubungan dengan itu ditanyakan apakah Amerika Serikat benar-benar bertindak atau ber-reaksi secara demikian di hadapan tantangan Uni Soviet.

DETENTE AMERIKA-RUSIA

Sambil berkembang menjadi suatu kekuatan global dalam 15 tahun sejak krisis rudal Kuba, Uni Soviet meneruskan kompetisi ideologinya dengan Amerika Serikat, tetapi pada waktu yang sama kedua superpower berusaha untuk meredakan ketegangan dan memperjuangkan persetujuan-persetujuan terbatas, khususnya mengenai pengendalian dan pembatasan senjata. Politik ini, yang dalam tahun-tahun Kissinger disebut *detente*, oleh sementara pihak dilihat sebagai suatu bentuk *appeasement*.

Tetapi untuk Uni Soviet *detente* umumnya berarti ko-eksistensi damai. Politik yang diumumkan pada akhir 1950-an itu oleh Moskwa dimaksud untuk meredakan ketegangan di dunia dan untuk menghindari pecahnya perang nuklir sambil membiarkan Uni Soviet memperjuangkan kepentingan-kepentingan ideologi maupun politiknya bilamana ada kesempatan.

Pengertian *detente* Soviet ini dalam beberapa hal berbeda dengan politik *detente* Pemerintah Nixon dan Pemerintah Ford. Perbedaan pokok ialah bahwa bagi rakyat Amerika Serikat *detente* terlalu sering digambarkan sebagai suatu konsep yang meliputi tujuan-tujuan strategis, ekonomi dan politik. Dengan demikian diperlukan lebih banyak serangkaian persetujuan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Dia harus mengandung jalinan-jalinan antara tingkat-tingkat strategi, politik dan ekonomi di atas mana kedua superpower melibatkan diri. Namun sekalipun Uni Soviet memandang berguna mengusahakan persetujuan-persetujuan tentang pembatasan senjata

strategi (SALT) dan tentang ikatan-ikatan ekonomi yang lebih erat, konflik politik atau ideologi tetap berlangsung. Leonid Brezhnev menguraikan kualifikasi-kualifikasi detente seperti berikut: "Detente sama sekali tidak menghapus, tidak dapat menghapus, semua hukum hukum pergulatan antar kelas Kita tidak menyembunyikan kenyataan bahwa kita melihat detente sebagai cara untuk menciptakan kondisi yang lebih baik bagi pembangunan sosialis dan komunis secara damai".

Akan tetapi justru maksud Uni Soviet untuk menciptakan kondisi yang lebih baik secara damai itulah yang dipersoalkan. Orang-orang Soviet membina sikap bermusuhan Hanoi terhadap Amerika Serikat menyusul persetujuan-persetujuan Paris, mendukung serangan Partai Komunis Portugal terhadap konstitusionalisme setelah Salazar digulingkan, membantu dan mendorong serangan mendadak Mesir yang memulai perang Yom Kippur tahun 1973, dan terakhir membantu kelompok pembebasan MPLA di Angola, antara lain dengan mengangkut lintas udara pasukan-pasukan Kuba ke Afrika. Dengan demikian Uni Soviet meneruskan politiknya untuk memajukan kepentingan-kepentingan nasionalnya dalam bidang-bidang militer, politik maupun ekonomi sesuai dengan tuntutan keadaan tanpa mepedulikan pembatasan-pembatasan detente.

Namun yang de facto tidak berfungsi bukanlah politik detente itu sendiri, tetapi pengertian Amerika Serikat yang berlebihan tentang implikasi-implikasinya. Sebagai suatu persetujuan menyeluruh Uni Soviet dengan Amerika Serikat detente ternyata tidak memadai. Tetapi sebagai suatu politik yang lebih terbatas hakikatnya, yang berupa usaha untuk mencapai persetujuan-persetujuan khusus dan terperinci dengan Uni Soviet guna mengurangi ketegangan, politik itu tidak perlu membuat Amerika Serikat memberikan lebih banyak kepada Uni Soviet dari pada yang diperolehnya sebagai imbalan.

Detente, asal dibatasi secara wajar, adalah suatu politik yang bijaksana. Dia dapat membantu kedua superpower mengendalikan perlombaan senjata. Dia dapat menarik Uni Soviet dalam suatu jaringan hubungan ekonomi dengan Barat yang tidak hanya dapat memberikan keuntungan finansial kepada

Amerika Serikat tetapi juga dapat memberikan suatu taruhan dalam kestabilan dan tertib dunia kepada Uni Soviet. Sebaliknya tiada tanda-tanda bahwa kompetisi ideologi akan berakhir. Hal ini adalah sesuatu yang harus diterima oleh Amerika Serikat. Kenyataannya Presiden Carter menerima baik tantangan kompetisi ideologi itu dan memasukkan kadar moral yang tinggi dalam urusan-urusannya dengan bangsa-bangsa lain.

Tetapi bagaimana soalnya dengan kompetisi militer? Kompetisi militer berlangsung terus dan Amerika Serikat tidak perlu membuang kewaspadaannya. Dia masih memiliki paritas dengan Uni Soviet dalam senjata-senjata strategi nuklir. Lagi pula, dalam kesaksiannya di depan Komisi Ekonomi Gabungan Dewan Perwakilan, Direktur Badan Intel Pertahanan Amerika Serikat menyatakan bahwa Amerika Serikat masih jauh memimpin dalam teknologi terhadap orang-orang Soviet. Kekuatan-kekuatan konvensional juga mendapat perhatian. *New York Times* melaporkan bahwa baru-baru ini Presiden Carter mengeluarkan suatu direktif rahasia untuk meningkatkan anggaran pertahanan Amerika Serikat dan memperbaiki kecakapan tempur pasukan-pasukan Amerika di Eropa, dan merencanakan pembentukan pasukan-pasukan ringan yang mobil dan fleksibel untuk menghadapi ancaman-ancaman di Timur Tengah dan Asia Timur.

POLITIK PEMBENDUNGAN BARU

Biarpun Pemerintah Carter berunding dengan Uni Soviet dari kedudukan kuat, politik luar negerinya diserang karena kurang tegas terhadap Uni Soviet. Dalam tulisannya dalam *Commentary*, Maret 1977, Edward Luttwak mengakhiri analisisnya tentang "pembangunan strategi yang masif dan berlandasan luas yang berlangsung di Uni Soviet sejak pertengahan 1960-an" dengan mempersoalkan pengertian dan kemauan Pemerintah Amerika Serikat untuk menyusun suatu strategi terarah bagi keamanan Barat. Kecaman serupa dilontarkan oleh Norman Podhoretz dalam karangannya dalam *Harper's*, Oktober 1977, "The Culture of Appeasement". Menurut dia Pemerintah sekarang ini "mengabaikan kenyataan-kenyataan pembangunan So-

viet" atau "mengakui bahwa pembangunan itu adalah nyata tetapi melihatnya sebagai suatu perkembangan yang harus disambut dengan baik oleh Amerika Serikat dan bukan ditakutkan". Menurut pendapatnya perasaan itu sebagian bersumber pada "meningkatnya perasaan pasifis yang tak terhindarkan sesudah setiap perang, khususnya suatu perang yang seperti perang Vietnam berakhir dalam penghinaan dan kekalahan". Dengan demikian Amerika Serikat rupanya bergerak melintasi kebebasan barunya dari ketakutan tak teratur akan komunisme ke arah kebebasan dari ketakutan akan komunisme yang kiranya bahkan lebih sulit disingkirkan.

Para pengecam keengganan Pemerintah Amerika Serikat untuk menandingi jangkauan global Uni Soviet itu memperingatkan bahaya berkembangnya pasifisme, munculnya kembali neo-isolasionisme dan politik appeasement sebagai akibat terakhir. Akan tetapi pendapat itu meleset sama sekali. Bukan saja Presiden Carter meneruskan usaha Amerika untuk mengembangkan sistem-sistem senjata maju yang baru seperti cruise missile dan rudal raksasa MX yang mobil, tetapi di suatu kawasan di mana gerak maju Uni Soviet adalah jelas, yaitu di Afrika bagian selatan, dia juga melaksanakan suatu politik luar negeri yang tidak hanya didasarkan atas dorongan kemanusiaan, tetapi juga bersumber pada tekad untuk membendung ekspansi Soviet. Seperti diterangkan oleh Menlu Vance bulan Juli 1977, Amerika Serikat lebih berusaha melaksanakan suatu politik positif dari pada hanya mengambil sikap reaktif terhadap apa yang dilakukan pihak-pihak lain. Pada waktu yang sama dia mengemukakan bahwa Amerika Serikat tidak dapat menganggap sepi meningkatnya senjata Soviet dan personil Kuba di Afrika. Tidak lama sesudah pernyataan Vance itu, *New York Times* melaporkan bahwa Amerika Serikat akan menawarkan senjata kepada negara-negara Afrika untuk "menantang Uni Soviet di suatu bagian dunia yang mempunyai arti strategi penting dan secara demikian mencegah timbulnya kesan bahwa dia menjadi penonton pasif dari kemajuan-kemajuan yang dicapai Uni Soviet di situ".

Kegiatan-kegiatan itu menunjukkan bahwa Amerika Serikat melaksanakan suatu bentuk pembendungan baru pada skala

global. Setelah Uni Soviet mempunyai suatu jangkauan global yang tidak dimilikinya pada 1950-an dan 1960-an, sedangkan kekuatan strategi nuklirnya secara kasar meningkat lima kali sejak 1964, Amerika Serikat sepenuhnya menanggapi gerak maju Soviet itu. Pembendungan global, yang dilakukan dalam periode perang dingin sebagai politik, de facto ditujukan pada suatu negara yang sama sekali tidak mempunyai suatu jangkauan global. Pengertian detente Soviet, bersama-sama dengan pembangunan militer besar-besaran yang memungkinkan Uni Soviet mengerahkan kekuatannya jauh melintasi perbatasannya, menurut ahli tentang Uni Soviet Robert Legvold, yang menulis dalam *Foreign Affairs*, adalah suatu cara "yang mengukuhkan status Uni Soviet sebagai suatu kekuatan global yang sama dengan Amerika Serikat (sehingga menurut Gromyko tiada persoalan penting dapat diselesaikan tanpa Uni Soviet atau secara yang melawannya)". Lebih lanjut Legvold mengemukakan, bahwa umumnya "gagasan jangkauan global Soviet lebih berupa status dan akses (yang bersumber pada kekuatan) dari pada pengerahan kekuatan (menuju kontrol)".

Jika tafsiran ini benar, maka apa yang kita saksikan sekarang ini bukanlah suatu bentuk kasar ekspansionisme tetapi suatu evolusi kekuasaan Soviet yang lebih kompleks menjadi apa yang oleh Legvold disebut sebagai "panggilan global" negara itu. Dalam arti tertentu kedua superpower menuntut akses (jalan masuk) ke segala bagian dunia, dengan pengertian bahwa lingkungan pengaruh masing-masing tidak boleh ditantang secara langsung oleh negara lain manapun. Namun seperti dikatakan beberapa waktu berselang oleh seorang ahli lain tentang Uni Soviet, Marshall Shulman, kini penasihat Pemerintah Carter, akses itu seharusnya diperjuangkan Amerika Serikat maupun Uni Soviet "bukan untuk menguasai wilayah tetapi untuk mendapatkan pengaruh politik". Jika kedua superpower melakukan persaingan politik serupa itu, kita akan terus melihat suatu kompetisi, tetapi suatu kompetisi yang kiranya akan membebaskan Amerika Serikat dari kekawatiran akan ekspansi militer Soviet.

Biarpun mempunyai kekuatan luar biasa, Amerika Serikat tidak bernafsu untuk menjadi agen polisi dunia, tetapi menan-

daskan ingin menjadi protagonis aksi. Dan dalam peranan ini dia akan merasa lebih enak, atau paling tidak lebih biasa, dari pada yang kadang-kadang dibayangkan. Kebanyakan poll pendapat umum di Amerika Serikat tidak menunjukkan meningkatnya isolasionisme tetapi dukungan yang sangat kuat bagi suatu peranan yang positif di dunia. Pada tahun Jimmy Carter dipilih menjadi Presiden, poll yang dilakukan oleh *Potomac Association* menunjukkan suatu tingkat perhatian akan isu-isu internasional yang mendekati tingkat yang dicapai pada tahun 1964 dalam iklim perang dingin. Dari mereka yang dipoll, pada tahun 1964 sekitar 83% merasa penting untuk mempertahankan kekuatan militer dan pertahanan Amerika Serikat, dan 81% setahun yang lalu (1976). Hal itu sulit dilihat sebaga tanda bahwa keinginan akan isolasionisme atau appeasement meningkat. Studi itu menyimpulkan bahwa poll-poll yang dilakukan selama 1976 menunjukkan bahwa "kebanyakan orang Amerika dapat menerima suatu peranan penting Amerika Serikat di dunia dengan aktivisme-nya, dan bahkan menginginkannya".

Bahaya dalam peranan aktivis itu ialah godaan untuk campur tangan. Adalah baik menunjukkan perhatian untuk hak-hak asasi manusia, seperti telah dilakukan Pemerintah Amerika khususnya sehubungan dengan Eropa Timur, Uni Soviet, Afrika dan Amerika Latin. Juga dapat dipuji bahwa Pemerintah Carter menunjukkan minat besar atas penyelesaian masalah Irlandia Utara dan berkata bahwa bila orang-orang Katolik dan Protestan menyelesaikan perbedaan-perbedaan mereka, Amerika Serikat akan membantu menggalakkan investasi baru di negeri itu. Tetapi tekanan-tekanan tidak boleh mendorongnya untuk mengambil posisi-posisi yang dapat membahayakan syarat esensiil Presiden Carter, yaitu perdamaian sebagai imbalan bagi bantuan Amerika Serikat. Pendeknya sedangkan Amerika Serikat membutuhkan suatu politik luar negeri yang mengandung komponen moral yang kuat, dia harus juga berhati-hati untuk membedakan antara pernyataan-pernyataan keprihatinan moral yang berguna dan tidak berguna.

PENUTUP

Dengan demikian, setahun setelah Presiden Carter berkuasa, Amerika Serikat melaksanakan suatu politik luar negeri yang sangat aktif seperti di bawah pemerintah-pemerintah sebelumnya sejak pecahnya Perang Dunia II. Tetapi batu ujian bagi kematangannya sebagai suatu kekuasaan dunia akan datang dari kecakapannya untuk menghindari suatu retorika kosong, untuk menciptakan keseimbangan antara komitmen-komitmen dan kemampuannya, dan untuk memperjuangkan keadilan dan kebenaran di dunia. Peraturan-peraturan permainan mungkin berubah; taktik mungkin berbeda; dan pusat-pusat kekuasaan baru mungkin muncul sedangkan lain-lain merosot. Akan tetapi Amerika Serikat sama sekali tidak menunjukkan suatu kecenderungan ke arah appeasement terhadap ancaman-ancaman yang nyata atau diduga atas keamanan atau kekuasaannya, tetapi tetap bersemangat untuk memegang suatu peran utama dalam percaturan politik dunia sesuai dengan kedudukannya sebagai superpower.

HUBUNGAN MENDATANG ANTARA AMERIKA SERIKAT DAN ASIA TENGGARA : SUATU PERSPEKTIF ASIA TENGGARA*

Ali MOERTOPO

Sampai beberapa tahun berselang, khususnya pada puncak perang Vietnam, Asia Tenggara rupanya menduduki tempat sangat tinggi dalam urutan prioritas politik luar negeri Amerika Serikat. Bahkan hampir dapat dikatakan, bahwa dalam periode itu Vietnam bagi Amerika Serikat adalah Asia Tenggara dan lain-lain negeri kawasan hanya berarti sejauh relevan untuk Vietnam.

Dasar politik itu adalah jelas sikap strategis Amerika Serikat, yang berkisar pada strategi pembendungan terhadap dunia komunis, khususnya RRC. Vietnam, dan oleh sebab itu juga kawasan Asia Tenggara, rupanya dipandang sebagai pertahanan garis depan Dunia Bebas. Dan suatu kemenangan komunis di Vietnam tidak hanya akan mendorong petualangan komunis lebih lanjut di Asia Tenggara, di Asia dan bahkan di seluruh dunia, dan dengan demikian muncullah teori domino, melainkan juga akan berarti runtuhnya kredibilitas Amerika Serikat sebagai sekutu dan lebih buruk lagi, sebagai pemimpin Dunia Bebas. Dengan demikian Asia Tenggara, khususnya Vietnam, benar atau salah, mempunyai arti strategi vital bagi keamanan Amerika Serikat dan seluruh Dunia Bebas.

* Karangan ini adalah salinan sebuah prasaran pada *Seminar Amerika Serikat — Asia Tenggara* di Bali, 30 Mei — 1 Juni 1977

Jatuhnya Vietnam Selatan dan negeri-negeri Indocina lainnya ke tangan komunis, yang rupanya berpangkal pada pelaksanaan doktrin Nixon, pendekatan Amerika Serikat dengan RRC, dan persetujuan-persetujuan Paris, sama sekali mengubah gambaran itu. Arti strategi Asia Tenggara bagi Amerika Serikat dan Dunia Bebas kini telah lampau, dan dapat dipersoalkan arti kawasan bagi keamanan Amerika Serikat dan bahkan apakah dia vital bagi Amerika Serikat.

De fakto, adalah menarik untuk dicatat dalam hubungan ini bahwa akhir perang Vietnam, yang mudah-mudahan juga berarti awal akhir bertahun-tahun penderitaan dan pengorbanan orang-orang yang proporsinya tidak dikenal sebelumnya dalam sejarah, rupanya telah mendapat arti begitu besar sehingga untuk sementara waktu satu-satunya reaksi dari dunia luar, termasuk negeri-negeri Asia Tenggara lainnya, adalah semata-mata rasa lega yang mendalam dalam harapan bahwa perdamaian di bagian dunia itu akhirnya di ambang pintu. Dan secara ironis, di antara bangsa-bangsa non-komunis — hal itu tidak berlaku bagi bangsa-bangsa komunis — orang-orang rupanya bahkan melupakan alasan perang itu sendiri. Rupanya tiada orang yang memperhatikan siapa menang siapa kalah perang, asal saja perang itu berakhir. Karena sarana-sarana untuk mencapai tujuan — bagaimanapun dirumuskan — rupanya dianggap telah mencapai suatu proporsi di luar apa yang dapat dibenarkan oleh tujuannya itu sendiri. Dengan perkataan lain, tujuan itu sudah tidak dianggap membenarkan sarana-sarananya. Dan telah dicapai tahap di mana tujuan itu harus dibatasi dan dirumuskan kembali.

Kekecewaan dan mungkin bahkan rasa muak rakyat Amerika Serikat terhadap perang Vietnam dan keterlibatan Amerika Serikat dalam perang itu, yang menjadi awal penarikan Amerika Serikat dari Asia Tenggara dan kekalahannya di Vietnam, rupanya telah memaksa Amerika Serikat untuk meninjau dan membatasi kembali kepentingan-kepentingan dan peranannya di Asia Tenggara dan bahkan di dunia. Mungkin hal ini, paling tidak untuk sebagian, adalah sebab trend yang nampak di pihak Amerika Serikat ke arah apa yang dapat dipandang sebagai orientasi ke dalam, jika bukan isolasionisme, khususnya sehu-

bungan dengan Asia Tenggara. Dan orang mendapat kesan bahwa akibat trauma Vietnam itu Amerika Serikat, untuk sementara waktu setelah perang Vietnam berakhir, bergeser dari politiknya di Asia Tenggara yang berkisar pada Vietnam seolah-olah ke suatu kekosongan politik.

Biarpun tidak perlu benar, hal itu dapat dimengerti dan bagi banyak orang di kawasan jelas sedikit mencemaskan. Karena sekalipun orang memahami suatu sikap di Amerika Serikat yang mendukung suatu perubahan dalam orientasi politik luar negeri Amerika Serikat dan dalam peranannya di dunia, dan adanya kebutuhan, menyusul kekalahan Amerika Serikat di Vietnam, akan ruang untuk bernafas di mana dia akan menyelesaikan masalah-masalah dalam negerinya dan meninjau kembali peranan dan kedudukannya di dunia untuk menemukan suatu pola baru hubungan yang akan menunjang kepentingan-kepentingan nasionalnya sesuai dengan kenyataan-kenyataan baru, orang masih akan merasa was-was apakah sikap ke arah orientasi ke dalam itu tidak akan menetap, dan apakah penarikan Amerika Serikat dari kawasan itu tidak akan berarti suatu penarikan total.

Doktrin Nixon memang memuat suatu janji bahwa Amerika Serikat akan meneruskan bantuan militer dan ekonominya bagi negara-negara Asia Tenggara, dan taruhan Amerika Serikat dalam kestabilan dan keamanan Asia Tenggara tetap merupakan salah satu asas politik Pasifik Amerika Serikat seperti diungkapkan oleh Presiden Ford dalam doktrin Pasifik barunya bulan Desember 1975. Tetapi terlepas dari kenyataan, bahwa asas serupa itu belum mempunyai pedoman praktis bagi perumusannya menjadi kebijakan, dia tidak banyak membantu untuk menghilangkan perasaan tidak pasti di pihak mereka di Asia Tenggara yang sungguh-sungguh menginginkan agar hubungan dan kerjasama erat dengan Amerika Serikat diteruskan, untuk mencatat bahwa arti Asia Tenggara di mata pemerintah baru di Amerika Serikat belum melebihi penegasan Presiden Jimmy Carter di PBB pada 17 Maret 1977 bahwa "di Asia Tenggara dan Pasifik kami akan mengukuhkan hubungan kami dengan sahabat-sahabat tradisional kami, dan berusaha memperbaiki hubungan dengan negara-negara bekas musuh kami". Tetapi

adalah sedikit lebih membesarkan hati untuk mencatat bahwa Amerika Serikat, bersama-sama dengan Jepang, adalah "berse-dia meneruskan kerjasama dan bantuan mendukung usaha-usaha negeri-negeri ASEAN menuju kohesi dan pembangunan regional", seperti dinyatakan dalam komunike bersama Amerika Serikat-Jepang pada akhir kunjungan PM Fukuda ke Amerika Serikat pada 22 Maret 1977.

Satu hal harus dijelaskan pada tahap ini. Jika terdapat sedikit ketidakpastian di pihak negeri-negeri Asia Tenggara mengenai hubungan-hubungan mendatang antara Amerika Serikat dan Asia Tenggara atau mengenai peranan Amerika Serikat di kawasan sebagai akibat penarikan Amerika Serikat dari kawasan dan dari lain tempat di Asia, hal itu tidaklah berarti bahwa penarikan pasukan-pasukan dan pangkalan-pangkalan Amerika Serikat dari kawasan disesalkan dan bahwa oleh sebab itu ada keinginan di pihak negeri-negeri Asia Tenggara agar kehadiran militer Amerika Serikat berupa pasukan dan pangkalan dipertahankan. Rupanya adalah benar bahwa terdapat campuran perasaan di kawasan ini mengenai dipertahankannya kehadiran dan peranan pangkalan-pangkalan militer asing, khususnya Amerika Serikat, sesudah perang Indocina berakhir. Hal ini secara istimewa berlaku bagi negeri-negeri anggota ASEAN. Adalah benar bahwa rupanya akan terasa impak psikologis penarikan pangkalan-pangkalan Amerika Serikat yang akan mempengaruhi negeri-negeri yang bersangkutan, karena sekian lama negeri-negeri itu sangat bergantung pada kekuatan militer Amerika Serikat untuk menjaga keamanannya. Juga akan dirasakan impak ekonomi penarikan serupa itu oleh negeri-negeri yang sekian lama juga menikmati keuntungan ekonomi dari kehadiran pangkalan-pangkalan militer asing. Selain itu mengenai Amerika Serikat mungkin terlibat segi-segi teknis.

Akan tetapi pada dasarnya penarikan pasukan-pasukan dan pangkalan-pangkalan Amerika Serikat dari Asia Tenggara akan memberikan ruang yang semakin luas kepada bangsa-bangsa kawasan untuk prakarsa-prakarsa pribumi dan membantu membina kesadaran mereka akan perlunya percaya diri yang lebih besar karena ketergantungan yang berlebihan pada negara besar

dalam soal-soal keamanan sudah tidak ditopang suatu kredibilitas yang rupanya terlalu lama terlalu dianggap soal biasa. Dan di bawah sinar ini akan menjadi semakin penting kerjasama regional ASEAN yang meningkat, yang benar-benar merupakan usaha pribumi pertama menuju pengelompokan regional sebesar itu di Asia Tenggara tanpa dukungan partisipasi negara besar, dan yang mendasarkan operasinya atas percaya diri, saling menghormati dan saling pengertian.

Di samping itu, salah satu pelajaran yang paling penting yang dapat dipetik dari pengalaman di Indocina rupanya ialah bahwa pendekatan militer semata-mata terhadap ancaman bagi keamanan negeri-negeri Asia Tenggara, khususnya anggota-anggota ASEAN, tidak akan dapat berjalan dengan sukses. Oleh sebab itu di masa mendatang Amerika Serikat tidak boleh memainkan peranannya di kawasan ini sebagai kekuatan dominan untuk membendung komunisme, terutama jika hal itu berarti membendung ancaman komunisme hampir secara eksklusif dengan sarana-sarana militer, dan untuk dilihat semata-mata sebagai usaha Amerika Serikat untuk kepentingan Amerika Serikat, dan bukan untuk kepentingan-kepentingan rakyat di kawasan. Sungguh, keamanan Asia Tenggara terutama harus menjadi tanggung jawab bangsa-bangsa kawasan itu sendiri. Itulah sebabnya mengapa negeri-negeri ini harus mengembangkan percaya diri, ketahanan nasional dan ketahanan regional mereka agar mampu mengatasi apa yang mereka lihat sebagai ancaman bagi kedaulatan mereka. Dan karena secara terpisah masing-masing lemah, mereka juga akan menyadari perlunya dan pentingnya kerjasama regional dalam rangka usaha mereka untuk memecahkan masalah-masalah bersama mereka.

Yang sedikit mencemaskan ialah rasa tidak pasti di pihak negeri-negeri Asia Tenggara sekarang ini, khususnya negeri-negeri anggota ASEAN, apakah Amerika Serikat akan terus memperhatikan kawasan, atau dengan perkataan lain apakah Asia Tenggara akan tetap penting bagi Amerika Serikat setelah perang Vietnam berakhir dengan kekalahan Amerika Serikat dan pembentukan rezim-rezim komunis di semua negeri Indocina. Penarikan Amerika Serikat dari kawasan dan tempat lain di Asia, khususnya jika hal itu berarti penarikan total, pasti akan mengubah perimbangan di kawasan. Hal itu kiranya akan dilihat,

tepat atau salah, sebagai meninggalkan suatu kekosongan kekuatan, yang akan mengundang negara-negara besar lain untuk mengisi apa yang dilihat sebagai kekosongan itu. Hal ini mungkin menjelaskan timbulnya minat baru Uni Soviet atas kawasan Asia Tenggara baru-baru ini, jika tidak untuk memperkuat pengaruhnya, paling tidak untuk membendung Cina dan lebih lanjut membatasi peranan dan pengaruh Amerika Serikat. Rupanya juga di bawah sinar ini harus dinilai gagasan Soviet mengenai persetujuan keamanan kolektif Asia. Adalah menarik untuk dicatat bahwa berbeda dengan Uni Soviet, RRC dewasa ini masih berkepentingan dengan diteruskannya kehadiran dan peranan Amerika Serikat di Asia Tenggara untuk mengimbangi Uni Soviet, yang kini merupakan musuh nomor satunya.

Hal ini tidaklah berarti bahwa negeri-negeri Asia Tenggara akan menolak kehadiran salah satu negara besar di kawasan untuk menerima negara besar lain. Tetapi sedangkan kehadiran dan kepentingan-kepentingan negara-negara besar tidak dapat disangkal, demi kepentingan bangsa-bangsa Asia Tenggara bukan saja tidak boleh ada negara besar yang dominan dan unggul, tetapi kehadiran mereka juga harus menguntungkan bukan saja negara-negara besar itu sendiri melainkan juga kepentingan-kepentingan bangsa-bangsa kawasan. Setiap konflik antara negara-negara besar kiranya akan melibatkan bangsa-bangsa kawasan dan mengancam kemerdekaan dan mungkin bahkan eksistensi mereka.

Dalam hubungan ini harus dicatat bahwa detente antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, yang mengurangi ketegangan khususnya di Eropa, akan menolong Uni Soviet untuk lebih memperhatikan Asia dan Asia Tenggara dalam konteks sengketa dengan RRC. Hal yang sama dapat dikatakan tentang RRC yang berkat detentanya dengan Amerika Serikat akan mampu memusatkan perhatiannya atas sengketa dengan Uni Soviet. Oleh sebab itu dengan terus berlangsungnya sengketa Uni Soviet — RRC di masa mendatang ini dan dengan adanya detente antara negara-negara besar, bangsa-bangsa Asia Tenggara, bahkan Asia, akan lebih terbuka bagi bahaya konflik antara kedua raksasa komunis ini, yang akan mudah melibatkan negara-negara besar lain dan menyeret semua bangsa kawasan,

khususnya karena semakin banyak bangsa mempunyai hubungan dengan Uni Soviet maupun RRC.

Yang diinginkan negeri-negeri Asia Tenggara dari kehadiran negara-negara besar di kawasan kiranya ialah munculnya semacam perimbangan kekuatan atau suatu proses di mana semua bangsa kawasan akan terus berusaha menyesuaikan diri di mana mungkin, perlu dan diinginkan, dengan maksud untuk mewujudkan sedikit perimbangan di mana bangsa-bangsa dapat hidup berdampingan dan mungkin bekerjasama secara damai, dan di mana tiada negara yang dominan, unggul dan bersedia serta mampu untuk memaksakan kemauannya atas negara lain, sehingga stabilitas dan perdamaian dapat dipertahankan dan kemungkinan sengketa-sengketa yang membahayakan perdamaian serta kestabilan dikurangi. Ini akan merupakan suatu pola hubungan yang akan menunjang kepentingan-kepentingan negara-negara asing maupun negara-negara kawasan. Dan sedangkan bangsa-bangsa Asia Tenggara tidak menginginkan keunggulan atau dominasi salah satu negara di kawasan, dari pihak mereka negara-negara besar harus berusaha untuk mengembangkan pola hubungan mereka satu sama lain dan dengan bangsa-bangsa kawasan demikian rupa sehingga menguntungkan semua. Dengan demikian kepentingan-kepentingan mereka sendiri akan dijamin secara itu, dan mengganggu hubungan itu akan bertentangan dengan kepentingan-kepentingan mereka.

Pantas dicatat dalam konteks ini bahwa paling tidak di tingkat formil Amerika Serikat setuju dengan RRC dan dengan Uni Soviet untuk berusaha memberikan bimbingan bagi pelaksanaan hubungan mereka di Asia. Komunike Shanghai 1972 antara lain menyatakan bahwa Amerika Serikat maupun RRC tidak "boleh mencari hegemoni di kawasan Asia Pasifik dan masing-masing menentang usaha negara lain atau kelompok negara untuk membentuk hegemoni serupa itu; dan mereka tidak bersedia berunding atas nama pihak ketiga atau membuat persetujuan-persetujuan atau pengertian-pengertian dengan yang lain melawan negara-negara lain". Demikianpun Deklarasi Asas-asas Hubungan Amerika Serikat — Uni Soviet yang ditandatangani di Moskwa pada 29 Mei 1972 antara lain menyatakan bahwa "..... Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak

mengajukan klaim dan tidak akan mengakui klaim negara lain atas hak-hak atau keuntungan-keuntungan khusus dalam urusan-urusan dunia. Mereka mengakui persamaan kedaulatan semua negara''. Deklarasi itu lebih lanjut menyatakan bahwa ''Perkembangan hubungan Amerika Serikat — Uni Soviet tidak diarahkan melawan negeri-negeri ketiga dan kepentingan-kepentingan mereka''.

Akan tetapi antara Uni Soviet dan RRC belum ada persetujuan serupa itu sebagai akibat terus berlangsungnya sengketa dan persaingan mereka. Pada waktu yang sama terdapat suatu kesukaran yang hampir tidak dapat diatasi berupa cara negeri yang satu melihat maksud-maksud negara lainnya dan kemampuannya untuk melaksanakan maksud-maksud itu, yang menyebabkan masalah tidak percaya dan curiga yang selalu hadir antara mereka. Dengan demikian sekali suatu bangsa melihat bahwa negeri lain memperbesar dirinya, dia akan berusaha mengimbangnya, dan proses persaingan itu akan berlangsung terus tanpa hambatan, khususnya jika tiada perimbangan kekuatan. Mengenai Asia Tenggara, dan khususnya dalam konteks sengketa Sino-Soviet, sampai batas-batas tertentu peranan serupa itu dapat dimainkan oleh kehadiran Amerika Serikat dan kemungkinan besar juga oleh Jepang, yang secara mendalam memasuki hidup perekonomian kawasan.

Dari ulasan di atas kiranya jelas bahwa suatu penarikan total Amerika Serikat dari Asia Tenggara akan merupakan suatu faktor pengganggu stabilitas, dan ketidakstabilan di kawasan itu tidak akan menunjang perdamaian dan kestabilan di dunia. Oleh sebab itu orang berharap agar menyusul penarikan Amerika Serikat dari Asia Tenggara, khususnya pasukan-pasukannya, dan kemungkinan besar juga pangkalan-pangkalan militernya, biarpun orang akan menyadari bahwa terdapat argumen-argumen kuat yang mendukung dipertahankannya pangkalan-pangkalan itu, dipertimbangkan kepentingan-kepentingan bangsa-bangsa Asia Tenggara dalam perumusan politik Amerika Serikat dan peranannya di dunia, agar Amerika Serikat mempertahankan kehadirannya dan terus memainkan peranan penting di Asia Tenggara.

Terlepas dari peranan Amerika Serikat di Asia Tenggara dalam konteks kehadiran negara-negara besar lain dan interaksinya dengan mereka di kawasan seperti diulas di atas, adalah pasti bahwa, menyusul penarikan pasukan-pasukan Amerika Serikat dan akhirnya juga penarikan pangkalan-pangkalan Amerika Serikat, Amerika Serikat masih dapat memainkan peranan penting dalam hubungannya dengan bangsa-bangsa Asia Tenggara. Karena biarpun terdapat argumen-argumen bagi perlunya dan pentingnya pengembangan percaya diri dan ketahanan nasional serta regional oleh bangsa-bangsa Asia Tenggara seperti dikemukakan di atas, rupanya adalah jelas bahwa jika dibiarkan tanpa bantuan dan pertolongan dari luar, paling tidak pada tahap sekarang ini, mereka tidak akan mampu mengembangkan percaya diri dan secara demikian juga ketahanan nasional maupun regional. Di sinilah Amerika Serikat dapat memainkan peranan penting, yaitu terus membantu bangsa-bangsa Asia Tenggara mengembangkan percaya diri dan ketahanan nasional maupun regional mereka. Hal ini jelas berarti bahwa Amerika Serikat harus terus membantu bangsa-bangsa ini, tidak untuk meningkatkan dan mengabadikan ketergantungan mereka padanya, tetapi untuk membuat mereka semakin kurang bergantung dan membantu mereka lambat laun berdiri atas kaki sendiri. Dan ini sudah barang tentu tidak berarti urusan satu arah sama sekali di mana Amerika Serikat akan memberikan bantuan dan pertolongan secara cuma-cuma. Sebaliknya, Amerika Serikat di satu pihak, yang biarpun kini menghadapi masalah-masalah akan tetap merupakan suatu negeri yang besar, kuat dan kaya, baik secara ekonomis maupun militer, dan negeri-negeri Asia Tenggara di lain pihak, dengan kedudukan strateginya antara benua Asia dan Australia dan antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik, kekayaan akan sumber-sumber dan bahan mentah yang sejauh ini belum digali, potensinya sebagai sumber suplai pangan, dan besarnya jumlah penduduknya sebagai potensi pasaran bagi hasil-hasil industri, pasti dapat membina hubungan dan kerjasama yang saling menguntungkan. Dengan demikian sebagai ganti kehadiran militernya, Amerika Serikat pasti dapat meneruskan dan meningkatkan kehadiran ekonominya di Asia Tenggara.

Selain itu, sebagai negara Pasifik dan negara dunia, Amerika Serikat tidak bisa menolak memainkan peranan penting sebagai faktor stabilisasi bukan saja di kawasan Pasifik melainkan juga di dunia. Dan dalam konteks Asia-Pasifik hubungan Amerika Serikat — Asia Tenggara, Amerika Serikat sebagai negara Pasifik maupun Atlantik, sedangkan dollar Amerika diterima sebagai mata uang supra-nasional, jika bukan mata uang internasional, dapat memainkan peranannya sebagai penghubung antara kawasan Asia-Pasifik dan kawasan Atlantik, sehubungan dengan meningkatnya trend menuju pergeseran dari kawasan Atlantik ke kawasan Asia-Pasifik, dalam volum perdagangan internasional maupun investasi, seperti terjadi di masa lampau dari kawasan Laut Tengah ke kawasan Atlantik.

Tetapi di dunia sekarang ini perdagangan semakin dilakukan atas dasar saling menguntungkan khususnya antara negeri-negeri dengan kemampuan teknis yang serupa, suatu trend yang memperkuat saling keterikatan dan interdependensi bangsa-bangsa. Tetapi jika dilakukan antara negeri-negeri yang berbeda tahap kemajuan teknis atau peradaban teknisnya, maka saling keterikatan mereka meningkat sedangkan interdependensi yang menyusulnya adalah asimetris. Hal ini mengakibatkan perasaan tidak pasti di pihak bangsa-bangsa yang lebih bergantung. Inilah yang terjadi dengan kebanyakan negeri Asia Tenggara, khususnya negara-negara anggota ASEAN, yang termasuk kelompok bangsa-bangsa di kawasan Asia-Pasifik yang kurang berkembang dan kurang maju. Sedangkan saling keterikatan dan interdependensi membuat perbatasan-perbatasan politik dan ekonomi nasional negara-negara bangsa berbeda, perbatasan ekonomi negeri-negeri yang lebih maju jauh melampaui perbatasan politik mereka. Di lain pihak, bukan saja perbatasan ekonomi negeri-negeri yang kurang maju terbatas pada perbatasan politik mereka, tetapi perekonomian mereka juga secara mendalam dimasuki kegiatan-kegiatan ekonomi dan perbatasan ekonomi bangsa-bangsa yang lebih maju.

Adalah rasa tidak aman ini yang melahirkan gagasan di kalangan negeri-negeri berkembang dalam konteks dialog Utara-Selatan dan dalam usaha menciptakan tata ekonomi baru di dunia, untuk memantabkan komoditi-komoditi ekspor mereka

dalam kuantitas maupun harga, untuk memungkinkan mereka mempunyai pendapatan yang mantab dari ekspor mereka, untuk tujuan mana harus dibentuk suatu dana bersama. Kestabilan pendapatan sudah barang tentu hanya mempunyai arti jika daya beli hasilnya tidak digerogeti; sesuai dengan itu diterimanya gagasan indeksasi adalah sangat penting bagi negeri-negeri berkembang. Kiranya dapat diharapkan bahwa terdapat pengertian dan sikap mendukung di pihak Amerika Serikat terhadap masalah serupa ini yang dihadapi negeri-negeri Asia Tenggara, dan bahwa selanjutnya, untuk membantu negeri-negeri itu ikut serta secara penuh dalam perdagangan dan perekonomian dunia atas dasar yang sama dan saling menguntungkan, Amerika Serikat membantu lebih lanjut memajukan dan membiayai pengalihan teknologi ke negeri-negeri itu bagi pembangunan nasional mereka. Hal ini dapat dilakukan lewat latihan dan pendidikan, lewat pengembangan sektor pertanian dengan maksud bukan saja untuk meningkatkan produktivitas tetapi juga untuk memperbaiki mutu gizi maupun untuk mengembangkan pasaran bagi hasil-hasil pertanian, dan akhirnya lewat pembangunan sektor industri.

Tetapi setiap usaha untuk memajukan hubungan Amerika Serikat — Asia Tenggara mendatang harus memperhitungkan kenyataan yang tidak dapat disangkal, bahwa menyusul perang Indocina, biarpun tiada garis pemisah formil, dan kecuali Birma, yang berdiri sendirian sejak lama, dan Brunai yang belum merupakan negara nasional yang merdeka, negeri-negeri yang sejauh ini diterima secara tradisionil sebagai kawasan Asia Tenggara kini dibedakan antara negara-negara anggota ASEAN di satu pihak dan negara-negara Indocina di lain pihak. Dan biarpun dewasa ini negara-negara terakhir ini belum bergabung satu sama lain seperti negara-negara yang pertama bergabung dalam ASEAN, untuk maksud analisa orang lazim berbicara tentang adanya dua pengelompokan di Asia Tenggara. Tetapi hal ini sama sekali tidak dimaksud untuk merugikan hakikat hubungan mendatang antara negara-negara komunis Indocina.

Hakikat hubungan mendatang antara negara-negara anggota ASEAN di satu pihak dan negara-negara Indocina di lain

pihak, atas dasar bilateral antara masing-masing negeri atau atas dasar multilateral, regional atau sub-regional, kiranya akan merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi perdamaian dan kestabilan kawasan Asia Tenggara. Tetapi pada tahap sekarang ini adalah sulit untuk melihat apakah hakikat dan pola hubungan mendatang antara kedua pengelompokan itu. Satu alasan penting rupanya ialah bahwa sampai sekarang masing-masing tidak pasti tentang maksud-maksud pihak lain. Sikap saling mencurigai dan tidak percaya masih kuat, biarpun tidak mesti di tingkat formil dan resmi, khususnya di pihak negara-negara anggota ASEAN. Alasan lain ialah bahwa bahkan di antara negeri-negeri Indocina itu sendiri rupanya belum muncul pola hubungan yang jelas dan pasti.

Tetapi rupanya adalah pasti, bahwa bentuk hubungan manapun akhirnya akan muncul antara kedua kelompok di Asia Tenggara, dan apapun hakikat hubungan itu, Amerika Serikat bisa ditempatkan dalam kedudukan delikat dalam usahanya untuk membina hubungan dengan keduanya tanpa risiko dicurigai mendahulukan yang satu melawan kepentingan kelompok yang lain, dan secara demikian menciptakan suatu ketidakseimbangan antara keduanya, suatu perkembangan yang dapat menjadi faktor ketidakstabilan di kawasan. Oleh sebab itu prospek normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan Vietnam diawasi dengan saksama di negeri-negeri anggota ASEAN, tidak tanpa sedikit kecemasan, kecurigaan dan perasaan tidak pasti.

Hal ini bukanlah suatu saran bagi Amerika Serikat agar tidak menjalin hubungan normal dengan Vietnam dan negeri-negeri Indocina lainnya. Sebaliknya, normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan negeri-negeri Indocina, dan khususnya bantuan dan pertolongan Amerika Serikat bagi negeri-negeri itu dalam usaha mereka melakukan pembangunan nasional, bukan saja bisa membantu mereka mengurangi ketergantungan mereka pada Uni Soviet atau RRC, melainkan juga mengerem semangat revolusioner radikal mereka, dan hal ini bisa mendorong mereka untuk mengembangkan suatu sikap dan tingkah laku bersahabat dengan tetangga mereka di kawasan dan dunia luar, yang kondusif menuju perdamaian dan kestabilan di kawasan dan dunia. Tetapi sedangkan hubungan erat antara

Amerika Serikat dan negeri-negeri anggota ASEAN sering menimbulkan banyak kecurigaan dan bahkan tuduhan-tuduhan dari pihak negeri-negeri Indocina, terdapat sedikit kecemasan di kalangan negeri-negeri ASEAN tentang kemungkinan bahwa Amerika Serikat, karena merasa mempunyai kewajiban moral, dalam usahanya untuk menjalin hubungan normal dengan negara-negara bekas musuhnya, berusaha membina hubungan dan kerjasama begitu erat dengan negeri-negeri itu dan memberi mereka bantuan dan pertolongan berlimpah sehingga mengabaikan kepentingan-kepentingan bangsa-bangsa anggota ASEAN. Walaupun keawatiran ini mungkin mengandung suatu kecenderungan untuk berlebihan, perasaan serupa itu rupanya cukup nyata untuk minta pertimbangan yang saksama dan serius mengenai implikasi-implikasinya di pihak Amerika Serikat dalam usahanya untuk memperkuat hubungannya dengan bangsa-bangsa Asia Tenggara, khususnya sehubungan dengan prospek normalisasi hubungan Amerika Serikat dengan Vietnam dan negeri-negeri Indocina lainnya.

Satu catatan terakhir perlu dibuat dalam membicarakan masalah hubungan mendatang antara Amerika Serikat dan Asia Tenggara mengenai salah satu topik dewasa ini, yaitu tekanan atas moralitas, khususnya sehubungan dengan hak-hak asasi manusia, dalam politik luar negeri Amerika Serikat di bawah pemerintah baru. Sedangkan hal itu waktu belakangan ini banyak dibicarakan, khususnya di negeri-negeri yang menerima bantuan Amerika Serikat dan mungkin takut akan kemungkinan mendapat akibat buruk dari politik Amerika Serikat yang mengkaitkan bantuan luar negerinya dengan hak-hak asasi, hal itu tidak boleh diartikan bahwa negeri-negeri itu menentang hak-hak asasi dan bahwa tiada jaminan-jaminan bagi rakyat-rakyat negeri-negeri itu untuk menikmati dan melaksanakan hak-hak asasi. Sebaliknya, dapat dikemukakan bahwa mendasarkan politik luar negeri atas asas-asas moral dan etis adalah sungguh-sungguh suatu politik yang sehat dan oleh sebab itu harus diterima oleh semua negeri. Dan mengenai Indonesia, politik serupa itu adalah sesuai dengan politiknya sendiri berdasarkan asas-asas Ideologi Negaranya, satu di antaranya ialah asas kemanusiaan. Oleh sebab itu dalam hal ini tidak boleh ada salah paham.

Yang sedikit mencemaskan banyak orang di Asia Tenggara ialah bahwa hal itu mungkin berarti penerapan norma-norma moral dan sistem nilai Amerika di negeri-negeri lain, khususnya negeri-negeri kawasan ini, tanpa memperhatikan kondisi lokal dan norma-norma moral serta sistem nilai mereka sendiri yang tidak mesti sama dengan norma-norma moral dan sistem nilai Amerika itu. Sedangkan hak-hak asasi mempunyai nilai universal, luas pelaksanaannya atau cara menikmatinya mungkin berbeda dari negeri ke negeri, bergantung pada kondisi lokal dan urutan-prioritas yang berlaku di negeri-negeri yang bersangkutan, yang mengenal lebih banyak dan lebih baik dari negeri manapun kondisi lokal yang ada, kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan-kepentingan rakyat mereka, biarpun sering diajukan dalih yang berlawanan. Dan mengenai moralitas, negeri-negeri yang berbeda mungkin mempunyai sistem-sistem nilai yang berlainan karena perbedaan mereka dalam kebudayaan dan tradisi-tradisi. Oleh sebab itu orang mengharap agar tekanan atas moralitas dalam politik luar negeri Amerika Serikat dalam implementasinya tidak berarti menilai sikap-sikap dan tindakan-tindakan negeri-negeri lain, khususnya mengenai urusan-urusan intern mereka, karena hal itu akan ditafsirkan sebagai campur tangan dalam urusan-urusan intern mereka, dan hal ini, bersama dengan perubahan dalam politik bantuan, akan sangat disesalkan, dan akan menimbulkan antagonisme yang tidak perlu terhadap Amerika Serikat, yang akan merugikan usaha-usaha untuk meningkatkan hubungan dan kerjasama antara Amerika Serikat dan, katakan, Asia Tenggara di masa mendatang. Sambil menolak peranannya sebagai "agen polisi dunia", seperti dikatakan seorang wartawan, Amerika Serikat hendaknya tidak mengambil kedudukan seorang "polisi moral universal".

MENUJU PENYELESAIAN DAMAI MASALAH NAMIBIA

Kirdi DIPOYUDO

Pada 25 April 1978 PM Vorster mengumumkan di parlemen Afrika Selatan bahwa Pemerintah-nya menerima baik usul-usul Barat mengenai penyelesaian masalah Namibia, khususnya usul agar di negeri itu sebelum kemerdekaan dilangsungkan pemilihan umum di bawah pengawasan PBB untuk memilih suatu dewan konstituante dan sebelum pemilihan umum itu pasukan Afrika Selatan dikurangi menjadi 1.500 orang.¹ Pengumuman itu mengejutkan semua pihak, termasuk kelima negara Barat yang mengajukan usul-usul tersebut, karena sejauh itu Pemerintah Afrika Selatan menyatakan tekadnya untuk melaksanakan rencana penyelesaian hasil Konperensi Konstitusionil Turnhalle yang disponsornya. Perubahan sikap itu berarti, bahwa masalah Namibia yang berlarut-larut itu kiranya akan dapat diselesaikan secara damai. Hal itu juga berarti bahwa akan dapat dihindari eskalasi militer yang mudah mengundang campur tangan asing yang dapat mempunyai akibat-akibat luas yang serius, tidak hanya untuk Namibia dan kawasan, melainkan juga bagi keseimbangan kekuatan global. Berkat kekayaan Namibia akan uranium dan bahan-bahan mineral penting lainnya dan letak geografisnya dekat jalur pelayaran Tanjung Harapan yang merupakan urat nadi negara-negara Barat, negeri itu mempunyai arti yang penting bagi perebutan pengaruh global antara Timur dan Barat. Dengan demikian kiranya ada baiknya kita menyoroti perkembangan masalah Namibia itu dan arah penyelesaiannya. Sehubungan dengan itu kiranya juga bermanfaat untuk membahas latar belakangnya.

1 Lihat *Sinar Harapan*, 26 April 1978

SENGKETA AFRIKA SELATAN — PBB

Pada intinya masalah Namibia adalah suatu persengketaan atas negeri itu, mula-mula antara Afrika Selatan dan PBB dan kemudian juga antara Afrika Selatan dan kaum nasionalis Namibia yang tergabung dalam Organisasi Rakyat Afrika Barat Daya (SWAPO), yang didukung oleh negara-negara Afrika, OAU dan PBB dan sejak 1973 oleh PBB diakui sebagai wakil sah rakyat Namibia. Persengketaan itu antara lain terungkap dalam nama yang diberikan kepada negeri itu oleh pihak masing-masing. Afrika Selatan menyebutnya Wilayah Afrika Barat Daya, sedangkan SWAPO maupun PBB dan OAU menamakannya Namibia.

Namibia adalah suatu negeri di Afrika Barat Daya antara Afrika Selatan dan Angola di tepi Samudera Atlantik Selatan. Luasnya adalah 852.000 km² dan kini penduduknya adalah sekitar sejuta orang, termasuk 99.000 orang kulit putih. Negeri ini mula-mula dijajah Jerman (1884-1914), tetapi pada awal Perang Dunia I diduduki oleh Afrika Selatan dan pada 17 Desember 1920 dipercayakan kepadanya oleh Liga Bangsa Bangsa sebagai suatu negeri mandat. Akan tetapi Pemerintah Afrika Selatan selaku pemegang mandat tidak melaksanakan tugasnya untuk memperjuangkan kesejahteraan dan kemajuan sosial rakyat, dan bahkan meneruskan perampasan tanah dan segregasi rasial yang telah dimulai oleh pemerintah kolonial Jerman. Terhadap rakyat kulit hitam dikenakan diskriminasi dalam kehidupan politik maupun sosial dan ekonomi. Sesudah Perang Dunia II Liga Bangsa Bangsa digantikan oleh PBB dan sistem mandatnya diubah menjadi sistem perwalian. Akan tetapi Afrika Selatan menolak menandatangani suatu persetujuan perwalian dengan PBB dengan dalih bahwa PBB tidak berhak untuk mengawasi pemerintahan atas Namibia. Sebaliknya PBB menolak permintaan Afrika Selatan untuk menganeksir Namibia. Dengan demikian negeri itu menjadi bahan sengketa antara Afrika Selatan dan PBB.¹

1 Lihat Ruth First, "Namibia. Recent History", *Africa South of the Sahara 1976-77* (London, 1976), hal. 590

Pada tahun 1966 Majelis Umum PBB menerima suatu resolusi, bahwa wilayah itu akan diambil alih oleh PBB dari Afrika Selatan dan ditempatkan di bawah kekuasaan suatu dewan yang akan dibentuk dengan maksud itu. Dewan ini dibentuk pada bulan Mei 1967 dengan nama Dewan Namibia, tetapi Afrika Selatan menolak menyerahkan kekuasaan atas Namibia kepadanya karena bermaksud untuk mempertahankan dan meningkatkannya, dan sehubungan dengan itu tidak hanya menentang segala usaha PBB untuk mengambil alih pemerintahan atas wilayah itu, tetapi juga menindas gerakan kemerdekaan yang dilancarkan kaum nasionalis Namibia. Secara berangsur-angsur Afrika Selatan menganeksirnya. Pada pertengahan tahun 1968 dia telah menguasai pertahanan, hubungan luar negeri, kepolisian, pemerintahan rakyat kulit hitam, bea cukai, imigrasi dan pengangkutan. Tahun berikutnya dia mengundang *South Africa Affairs Act* yang memberikan kekuasaan kepadanya untuk menguasai pendapatan, perdagangan, industri, perburuhan, pertambangan dan kesehatan. Secara demikian Afrika Barat Daya menjadi propinsi kelima Afrika Selatan. Parlemennya, yang hanya dipilih oleh penduduk kulit putih, tidak banyak berkuasa dan hal-hal yang penting diputuskan oleh pemerintah pusat di Pretoria.

Pasukan-pasukan keamanan dan militer Afrika Barat Daya diintegrasikan ke dalam angkatan bersenjata Afrika Selatan. Rakyat kulit hitam ditempatkan di bawah pemerintahan Kepala Komisaris Bantu bagi Afrika Barat Daya, seorang pejabat Departemen untuk Urusan dan Pembangunan Bantu Afrika Selatan. Demikianpun undang-undang keamanan Afrika Selatan dinyatakan berlaku di wilayah itu.¹

Politik apartheid juga dilaksanakan secara berangsur-angsur di Afrika Barat Daya. Dalam rangka itu Pemerintah melaksanakan usul-usul yang pada tahun 1964 diajukan oleh sebuah komisi (Komisi Oldendaal), yang dua tahun sebelumnya ditugaskan untuk membatasi aspek-aspek geografis, ekonomis dan politik apartheid di Afrika Barat Daya. Komisi antara lain mengusulkan pembentukan 10 Homeland, delapan di antaranya

1 Lihat James Barber, *South Africa's Foreign Policy 1945-1970* (London, 1973), hal. 155-159, 276-284

AFRIKA BAGIAN SELATAN



Sumber: Peter Janke, "Southern Africa : New Horizons", *Conflict Studies* No. 73, Juli 1976, hal. 11

untuk rakyat kulit hitam (lihat Peta). Homeland-homeland itu akan meliputi 39,6% wilayah, sedangkan bagi golongan kulit putih disediakan 44,1%. Menurut rencana itu sekitar 28,6% penduduk kulit hitam akan dipaksa pindah ¹

Pemerintah Afrika Selatan berhasil membentuk 3 Homeland atau Bantustan, lengkap dengan dewan legislatif dan kabinet, yaitu Ovamboland (1968), Kavangoland (1970) dan Caprivi (1972). Kepala-kepala suku di Ovamboland ternyata sangat aktif mendukung politik pemerintah dan penindasan kegiatan SWAPO, yang mereka lihat sebagai ancaman bagi supremasi lokal masing-masing. Menyusul suatu boikot terhadap pemilihan-pemilihan lokal yang dilancarkan oleh SWAPO, pada tahun 1973 beberapa ratus anggota SWAPO dicambuki di depan umum atas perintah kepala-kepala suku itu. Pada pemilihan-pemilihan tahun 1975 yang dilangsungkan di bawah pengawasan ketat oleh polisi dan tentara sekitar 55% pemilih memberikan suaranya, dan hal itu merupakan suatu pukulan politik bagi SWAPO, khususnya karena dari pemilihan-pemilihan itu muncul pemimpin-pemimpin yang akan mewakili kelompok masing-masing dan mengancam kedudukannya.²

Akan tetapi sementara itu PBB tidak tinggal diam. Atas permintaan Dewan Keamanan, dalam bulan Juni 1971 Mahkamah Internasional mengeluarkan suatu keputusan yang menyangkal kehadiran Afrika Selatan di Namibia tidak sah dan mewajibkan negara itu untuk menarik pemerintahannya serta mengakhiri pendudukannya. Afrika Selatan menganggap sepi keputusan itu dan dengan tegas menindak demonstrasi-demonstrasi yang dilancarkan di Namibia sebagai protes terhadap sikapnya itu.³

Pada 2 Pebruari 1972 Dewan Keamanan menugaskan Sekjen Kurt Waldheim untuk menghubungi pihak-pihak yang bersangkutan dan mengusahakan agar rakyat Namibia dapat melaksanakan haknya atas penentuan diri dan kemerdekaan. Akan

1 Lihat Ruth First, *loc. cit.*, hal. 591; dan James Barber, *op. cit.*, hal. 156-158

2 Lihat Guy Arnorld, Ed., "White-ruled Southern Africa", *Africa Guide 1977* (Saffron Walden, 1976), hal. 296-305, khususnya hal. 300-301

3 Lihat Ruth First, *loc. cit.*, hal. 592

tetapi usaha-usaha Kurt Waldheim tidak memberikan hasil yang diharapkan. Demikianpun usaha-usaha yang menyusulnya. Oleh sebab itu pada 11 Desember 1973 Dewan Keamanan memutuskan untuk menghentikan kontak-kontak serupa itu dan tidak lama kemudian mengeluarkan suatu resolusi yang mengakui SWAPO sebagai "wakil otentik rakyat Namibia" dan mengangkat Sean Macbride sebagai Komisaris Tinggi untuk Namibia.¹

PERLAWANAN NASIONALIS NAMIBIA

Politik Afrika Selatan itu juga ditentang oleh kaum nasionalis Namibia yang pada tahun 1958 mendirikan SWAPO sebagai wadah kerjasama. Organisasi ini mulai aksinya dengan melancarkan kecaman-kecaman terhadap politik Afrika Selatan dan menuntut ganti rugi bagi ketidakadilan yang diderita oleh rakyat seperti penyerobotan tanah, sistem kerja kontrak, pembatasan kebebasan khususnya kebebasan bergerak, diskriminasi sosial dan ekonomi dan lain sebagainya. Kemudian SWAPO juga menuntut hak-hak politik karena sejauh itu hanya penduduk kulit putih mempunyai hak suara.

Dalam bulan Oktober 1966, tidak lama setelah Mahkamah Internasional menolak permintaan yang diajukan oleh Etiopia dan Liberia kepadanya agar mengadili politik apartheid Afrika Selatan di Namibia, SWAPO memutuskan untuk mulai perjuangan bersenjata karena sampai pada kesimpulan bahwa jalan damai sia-sia. Gerilyawan-gerilyawan mulai melancarkan aksi-aksi dari pangkalan-pangkalan mereka di Zambia dan dengan demikian terjadi bentrokan-bentrokan bersenjata dengan pasukan-pasukan keamanan Afrika Selatan.²

Perjuangan SWAPO itu mendapat dukungan kuat dari keputusan Mahkamah Internasional tahun 1971 tersebut dan dari resolusi Dewan Keamanan tahun 1973 yang mengakuinya sebagai wakil sah rakyat Namibia. Demikianpun dari kemenangan MPLA di Angola. Rejim baru Angola di bawah pimpinan

1 Lihat Ruth First, *loc. cit.*, hal. 592-593; lebih lanjut lihat Solomon Slonim, *South East Africa and the United Nations* (Baltimore, 1973)

2 Lihat Ruth First, *loc. cit.*, hal. 591-592

Presiden Neto mendukungnya dan mengijinkannya menggunakan pangkalan-pangkalan di wilayahnya. Selain itu jumlah calon pejuang meningkat dari beberapa ratus menjadi beberapa ribu. Sebagai hasil perkembangan itu, SWAPO dapat meningkatkan perang gerilyanya pada bulan Desember 1975.

Suatu Konvensi Nasional Namibia yang dibentuk pada tahun 1975 oleh anggota-anggota SWAPO dan pemimpin-pemimpin suku yang progresif menjadi fokus perjuangan nasionalis, biarpun terjadi penindasan-penindasan baru. Menyusul pembunuhan Menteri Utama Ovamboland yang pro pemerintah, Filemon Elifas, bulan Agustus 1975, banyak anggota SWAPO, Konvensi Nasional Namibia dan gereja-gereja kulit hitam ditangkap dan dikurung secara terpisah di Ovamboland dan Windhoek berdasarkan undang-undang anti terorisme. Pada awal 1976 dimulai serangkaian proses yang dimaksud untuk menunjukkan bahwa SWAPO secara tak terpisahkan terikat dengan politik kekerasan. Sejauh itu SWAPO, biarpun berulang kali diganggu, tidak pernah dinyatakan sebagai organisasi terlarang dan beroperasi dengan dua sayap, yaitu dalam dan luar negeri. Hanya sayap luar negeri mengikuti politik perjuangan bersenjata, sedangkan sayap dalam negeri menggunakan cara-cara politik.¹

KONPERENSI KONSTITUSIONIL TURNHALLE

Atas tekanan-tekanan dalam dan luar negeri, khususnya PBB dan OAU yang tidak henti-hentinya menuntut kepadanya agar angkat kaki dari Namibia dan memberikan kemerdekaan kepadanya atas dasar kesatuan dan keutuhan wilayah, Pemerintah Afrika Selatan menunjukkan keluwesan demi kepentingan detente dengan negara-negara Afrika dan untuk menyelamatkan dukungan negara-negara Barat. Dihadapkan dengan seruan unanim Dewan Keamanan Desember 1974 agar menyatakan bersedia mematuhi resolusi-resolusi PBB atas Namibia, dan keputusan Mahkamah Internasional tahun 1971 tersebut, pada awal 1975 dia menyatakan bersedia memberikan kemerdekaan kepada Namibia dan mensponsori perundingan-perundingan multirasial

1 Lihat Guy Arnold, *loc. cit.*, hal. 301

antara pejabat-pejabat pemerintah Namibia dan pemimpin-pemimpin Bantustan. Walaupun perundingan-perundingan itu dimaksud sebagai suatu langkah menuju penentuan diri rakyat Namibia sesuai dengan politik PBB, SWAPO mengecamnya sebagai suatu usaha untuk mengabadikan kekuasaan Afrika Selatan lewat suatu fragmentasi yang mencakup suatu konfederasi negeri-negeri Bantu dan negeri kulit putih.

Partisipasi dalam perundingan-perundingan itu terbatas pada delegasi-delegasi yang mewakili kelompok-kelompok penduduk sesuai dengan gagasan Pemerintah Afrika Selatan. SWAPO yang diakui sebagai wakil sah rakyat Namibia oleh PBB maupun OAU menolak ikut serta dengan syarat-syarat itu. Untuk menciptakan iklim baik di luar negeri, Pemerintah Namibia membuka hotel-hotel dan restoran-restoran untuk semua ras dan menghapus sementara ketentuan pas, tetapi pokok-pokok sistem apartheid seperti segregasi perumahan, pengawasan lalu lintas penduduk dan sistem buruh migran tetap berlaku. Pemerintah Pretoria beruntung mendapatkan dukungan Clemens Kapuuo, yang pada tahun 1970 dipilih sebagai pemimpin suku Herero dan memimpin koalisi politik Konvensi Nasional Namibia, yang pada tahun 1972 ketika Sekjen PBB Kurt Waldheim berkunjung ke Namibia merumuskan tuntutan kemerdekaan nasional, tetapi kemudian berselisih dengan pimpinan SWAPO. Sejak itu dia mengumandangkan pendapat Afrika Selatan bahwa pemerintahan SWAPO akan berarti dominasi suku Ovambo, karena suku ini merupakan lebih dari separuh penduduk Namibia dan menjadi basis kekuatan SWAPO.

Perundingan-perundingan itu dimulai pada bulan September 1975 di Windhoek dan dikenal sebagai Konperensi Turnhalle dan kemudian juga sebagai Aliansi Demokrasi Turnhalle. SWAPO memboikotnya, tetapi Clemens Kapuuo ikut serta dengan suatu delegasi besar, bersama-sama dengan tujuh delegasi kulit hitam lainnya, satu delegasi kulit putih dan dua delegasi kelompok berwarna. Ketua konperensi adalah Dirk Mudge, wakil ketua Partai Nasional Namibia yang mula-mula memimpin delegasi kulit putih. Konperensi menolak penggunaan kekerasan untuk mengubah tertib yang ada dan memutuskan untuk menentukan hari depan negeri lewat perundingan dan kerjasama. Dia

akan menghormati dan memperjuangkan keinginan-keinginan dan kepentingan-kepentingan setiap kelompok. "Mengingat inter-dependensi kelompok-kelompok penduduk dan kepentingan-kepentingan seluruh Afrika Barat Daya," konperensi bermaksud "menciptakan suatu bentuk pemerintahan yang akan menjamin maksimum hak suara setiap kelompok penduduk dalam urusannya sendiri maupun urusan nasional, dan membela hak-hak minoritas-minoritas serta memberikan hak dan keadilan kepada semua".

Sidang kedua diadakan bulan Nopember 1975 dan mengangkat 4 komisi masing-masing 11 orang untuk membahas praktek-praktek diskriminasi rásial, gaji, persamaan gaji untuk pekerjaan yang sama, suatu rencana pensiun dan kesejahteraan sosial nasional, gaji minimum, persamaan kesempatan kerja kemajuan ekonomi, hak-hak milik, prasarana ekonomi, keuangan, kemajuan sosial, perumahan, dinas-dinas, diskriminasi dalam kepolisian, pendidikan dan fasilitas-fasilitas pendidikan. Mengenai hal-hal itu diambil keputusan-keputusan penting pada sidang ketiga bulan Maret 1976. Semua penduduk harus membawa tanda pengenal seragam; suatu bentuk baru pengendalian imigrasi akan menggantikan undang-undang pas yang dibenci rakyat kulit hitam; dan akan berlaku suatu rencana pensiun tingkat nasional, gaji minimum dan suatu sistem pendidikan yang sama untuk semua. Selain itu akan diberikan satu universitas multirasial.¹

Tugas pokok penyusunan konstitusi ditangani pada sidang keempat bulan Mei 1976. Suatu komisi 33 orang, setelah membahas rancangan konstitusi yang diajukan oleh Kapuuo pada sidang ketiga, menyampaikan laporannya. Kedua konperensi menginginkan agar dicapai sepakat kata sebelum 31 Agustus 1976, yang oleh PBB ditetapkan sebagai batas waktu bagi Afrika Selatan untuk mengumumkan rencananya bagi kemerdekaan Namibia. Menjelang berakhirnya batas waktu itu Konperensi mengumumkan bahwa Namibia akan merdeka pada 31 Desember 1978 dan bahwa akan segera dibentuk suatu pemerintah sementara untuk menyiapkannya. Pengumuman itu dimaksud

1 Tentang Konperensi Turnhalle lihat Peter Janke, "Southern Africa: New Horizons", *Conflict Studies*, Juli 1976, hal. 14-15; dan Arnold Guy, *loc. cit.*, hal. 300

untuk menempatkan PBB di depan suatu *fait accompli* dengan harapan agar kebutuhan akan uranium dan bahan-bahan mineral yang strategis lainnya memaksa negara-negara Barat untuk mengakuinya pula. Akan tetapi perhitungan itu meleset. Akibat berlarut-larutnya perbedaan-perbedaan pendapat antara 157 wakil Turnhalle sepakat kata atas rancangan konstitusi itu tidak kunjung datang. Pada garis besarnya terdapat dua kelompok yang berselisih, yaitu kelompok A.H. du Plessis yang menggantikan Dirk Mudge sebagai ketua delegasi kulit putih dan delegasi-delegasi Ovambo, Kavango dan Caprivi yang konservatif di satu pihak; dan Dirk Mudge dengan delegasi-delegasi Herero, Nama, Rehoboth dan Berwarna di lain pihak. Yang pertama menginginkan suatu penyelesaian jenis Bantustan dengan sedikit perubahan di mana pemerintah federal tidak banyak memiliki kekuasaan, sedangkan kelompok yang kedua memperjuangkan kekuasaan besar bagi pemerintah sementara.¹

RENCANA PENYELESAIAN TURNHALLE

Namun akhirnya dicapai juga sepakat kata mengenai garis-garis besar konstitusi itu. Antara lain disetujui bahwa Namibia akan mempunyai tiga tingkat pemerintahan, yaitu pusat, regional dan lokal. Dasar konstitusi adalah kesukuan biarpun negara dimaksud sebagai negara kesatuan. Suatu Majelis Nasional 60 orang, yang akan menunjuk suatu Dewan Menteri (kabinet) 11 orang, akan dipilih oleh kesebelas pemerintah regional, yang akan dibentuk sebagai pemerintah tingkat dua. Tidak akan diadakan pemilihan nasional, melainkan pemilihan-pemilihan kelompok masing-masing untuk parlemenya. Dewan Menteri akan ditunjuk atas dasar satu kelompok satu orang, sedangkan Majelis Nasional akan dibentuk atas dasar proporsional: 12 orang untuk suku Ovambo, 6 untuk kelompok kulit putih, 5 masing-masing untuk kelompok Caprivi, Berwarna, Damara, Herero, Kavango dan Nama, dan 4 masing-masing untuk kelompok Baster, Bushman dan Tswana. Pemerintah tingkat dua diberi kekuasaan administratif yang besar. Hanya pada tingkat

1 Lihat Roger Murray, "Namibia. Political Developments", *Africa Guide 1978* (Saffron Walden, 1977), hal. 209-210

lokal terdapat unsur-unsur multirasial dalam bentuk dewan-dewan di daerah-daerah perkotaan yang diberi kekuasaan untuk membuka secara terbatas daerah-daerah residensi yang ada untuk semua ras. Dalam konstitusi tidak disebutkan penghapusan diskriminasi rasial maupun pembaharuan-pembaharuan sistem ekonomi dan perburuhan. Sebagai gantinya diusulkan suatu *Bill of Rights* untuk melindungi minoritas-minoritas dan perorangan. Terdapat pula suatu ketentuan yang memberikan kekuasaan untuk melarang organisasi-organisasi yang terbukti sebagai "partai Marxis-Leninis". Pengucilan SWAPO dari proses politik akan dilaksanakan dengan melarang semua orang yang pernah dibuang untuk menjadi calon bagi Majelis Nasional selama 5 tahun sesudah pulang. Bagi dewan perwakilan rakyat tingkat dua ditetapkan 1 tahun.¹

Afrika Selatan melancarkan suatu kampanye besar besaran untuk menjual konstitusi itu sebagai dasar yang demokratis dan dapat hidup bagi kemerdekaan kepada rakyat Namibia dan dunia internasional. Bulan Mei 1977 diadakan referendum atas usul-usul itu di kalangan kulit putih Namibia. Menyusul suatu kampanye di mana pemimpin-pemimpin Partai Nasional menandakan bahwa pada waktu Namibia mendapatkan kemerdekaan tidak akan diadakan perubahan-perubahan penting dalam konstitusi yang disusun atas usul-usul itu dan diterima oleh pemerintah sementara, usul konstitusi itu diterima oleh mayoritas besar.

Sejumlah tokoh nasionalis pulang dari pengasingan selama 1976 untuk ikut memperjuangkan rencana penyelesaian Turnhalle itu, antara lain Profesor Mburumba Kerina, bekas penjabat SWAPO di New York. Tokoh ini kemudian ditunjuk sebagai direktur penerangan Yayasan Afrika Barat Daya yang baru dibentuk dan pro Afrika Selatan. Pada upacara peresmian di Windhoek, yang dihadiri banyak wakil perusahaan-perusahaan pertambangan dan keuangan asing, diutarakan bahwa maksud Yayasan adalah untuk memperkenalkan rencana Turnhalle ke dunia luar dan memulai dialog dengan negara-negara Afrika yang bersahabat.

1 Lihat Roger Murray, *loc. cit.*, hal. 210; dan karangan "Un-recognised into the World", *The Economist*, 19 Maret 1977

Suatu kampanye besar-besaran dilancarkan di Amerika Serikat di mana pada tahun 1976 Kapuuo berhasil mendapatkan sejumlah kontak hukum dan hubungan masyarakat berkat bantuan seorang pengusaha yang bermarkas di London dan mempunyai banyak kepentingan bisnis di Namibia. Suatu firma hukum Amerika Serikat, Firma Burns and Jacoby, dikontrak sebagai penasihat hukum delegasi Herero, dan suatu firma humas di New York, Firma Pschomm, setuju untuk mempropagandakan Kapuuo sebagai calon pemimpin Namibia merdeka. Dalam rangka itu Kapuuo banyak melakukan perjalanan ke Amerika Serikat, Inggris dan Jerman di mana dia diterima oleh pemimpin-pemimpin pemerintah dan bisnis, tetapi usahanya untuk menjual rencana Turnhalle di forum-forum internasional kurang berhasil. Segera menjadi jelas bahwa rencana itu tidak akan mendapatkan pengakuan internasional yang diperlukan untuk pelaksanaannya.¹

PERLAWANAN SWAPO

Rencana Turnhalle itu juga mendapatkan perlawanan sengit dari SWAPO. Pada suatu konperensi internasional tentang Namibia di Dakar tahun 1976, Ketua SWAPO Sam Nujoma menggariskan syarat-syarat SWAPO untuk berunding, yaitu pengakuan Afrika Selatan terhadap hak rakyat Namibia atas kemerdekaan; keutuhan wilayah Namibia; kedudukan SWAPO sebagai satu-satunya wakil sejati rakyat Namibia; penarikan seluruh polisi dan pasukan Afrika Selatan; pembebasan semua tahanan politik Namibia; dan repatriasi semua orang Namibia yang diasingkan. Dia juga menyatakan bahwa SWAPO bersedia ikut dalam pemilihan nasional yang dilangsungkan di bawah pengawasan PBB dan menerima hasilnya, lagi pula pada waktu Namibia mendapatkan kemerdekaan memberikan jaminan-jaminan kepada minoritas kulit putih sesuai dengan Deklarasi Umum Hak-hak Asasi PBB.²

1 Lihat Jim Hoagland, "Quiet Struggle for Namibia's Riches" *The Guardian*, 6 Maret 1977; lihat juga Roger Murray, *loc. cit.*, hal. 210

2 Lihat Guy Arnold, *loc. cit.*, hal. 301. Sam Nujoma menandatangani kembali syarat-syarat itu di Lusaka pada 31 Agustus 1976. Lihat *Antara*, 2 September 1976

Sebagai tanggapan atas rencana Turnhalle itu, Sekretaris Administrasi SWAPO Moses Garoep mengatakan di Lusaka pada 25 Maret 1977, bahwa organisasinya menolak ikut dalam pemilihan umum sebelum semua tahanan politik dibebaskan dan pasukan Afrika Selatan ditarik dari Namibia; akan meningkatkan perang pembebasan di Namibia; mengecam negara-negara Barat yang tidak berusaha memaksa Afrika Selatan menghentikan konperensi Turnhalle; dan menuntut agar diadakan pemilihan nasional di bawah pengawasan PBB.¹ Sejak semula SWAPO menolak konperensi Turnhalle dan apa yang akan dihasilkannya karena berpendapat bahwa Afrika Selatan sebagai sponsornya tidak mempunyai wewenang di Namibia.

Ancaman SWAPO untuk meningkatkan perang gerilya itu bukanlah suatu ancaman kosong. SWAPO kini mempunyai sekitar 4.000 orang gerilyawan yang dari pangkalan-pangkalan mereka di Angola Selatan dan Zambia terus menerus melancarkan suatu kampanye teror di Namibia Utara. Sebagai akibatnya Afrika Selatan terpaksa mengerahkan sekitar 25.000 pasukan, di antaranya 15.000 orang di Namibia Utara. Menurut perkiraan operasi ini menelan biaya US\$ 1.500.000 sehari. Selain itu mutu latihan dan perlengkapan para gerilyawan semakin meningkat, antara lain berkat bantuan Kuba. Kalau sebelumnya mereka hanya membawa senapan dan granat, kini mereka dipersenjatai dengan roket buatan Soviet, mortir dan senapan mesin. Lagi pula negara-negara Afrika mendukung perjuangan bersenjata mereka karena merasa bahwa tiada jalan lain untuk mencapai kemerdekaan Namibia.² Bahkan Majelis Umum PBB pada 20 Desember 1976 untuk pertama kalinya mendukung perjuangan bersenjata SWAPO itu dan berseru kepada negara-negara anggotanya agar membantu SWAPO.

Selain itu SWAPO juga berhasil mendapatkan semakin banyak dukungan di kalangan rakyat Namibia. Pada akhir 1976 dia keluar dari Konvensi Nasional Namibia. Tidak lama kemudian partai rakyat Rehoboth bergabung dengan SWAPO. Bulan Nopember 1976 4 kelompok Nama yang beranggotakan 20.000

1 Lihat *Antara*, 26 Maret 1977

2 Lihat karangan "The Struggle for Namibia", *Time* 24 April 1978

orang menyatakan mendukung hak SWAPO atas kepemimpinan nasional. Suatu perkembangan lain terjadi bulan Maret 1977 ketika Royal House Herero dengan 17.000 orang anggota memutuskan untuk bergabung dengan SWAPO. Organisasi ini juga mendapat dukungan kuat dari sikap gereja-gereja kulit hitam terkemuka yang secara konsisten adalah pro nasionalis, khususnya Gereja Lutheran Injili Bersatu yang mempunyai 350.000 orang anggota di Namibia Utara dan Gereja Anglikan dengan 90.000 orang anggota. Pemimpin-pemimpin gereja-gereja itu mengancam konperensi Turnhalle sebagai siasat untuk memecah belah rakyat Namibia guna mempertahankan dominasi minoritas kulit putih.¹

Dengan demikian muncul suatu polarisasi politik yang semakin meningkat. Aliansi Demokrasi Turnhalle berhadapan dengan SWAPO. Yang pertama didukung oleh sebagian rakyat Namibia dan penguasa-penguasa Afrika Selatan. Yang kedua selain didukung oleh sebagian rakyat Namibia lainnya juga mendapat dukungan negara-negara Afrika, OAU dan PBB yang bahkan mengakuinya sebagai satu-satunya wakil sah rakyat Namibia.

INTERVENSI BARAT

Setelah melihat bahwa rencana penyelesaian Turnhalle tidak akan diterima oleh masyarakat internasional karena tidak memberikan tempat kepada SWAPO yang telah diakui oleh PBB maupun OAU sebagai wakil sah rakyat Namibia, negara-negara Barat turun tangan. Mereka khawatir bahwa pelaksanaan rencana itu akan mendorong SWAPO untuk meningkatkan perang gerilya dan untuk minta bantuan militer luar negeri. Uni Soviet dan Kuba, yang berulang kali menyatakan mendukung gerakan-gerakan kemerdekaan di Afrika bagian selatan, dapat diperkirakan akan bersedia memberikan bantuan militer jika diminta. Sam Nujoma bahkan telah mengadakan kunjungan ke Havana dan mendapat janji bahwa Kuba akan membantu SWAPO dengan latihan militer dan persenjataan. Negara-negara Barat menyadari bahwa jika terjadi eskalasi militer, Uni Soviet dan

1 Lihat Roger Murray, *loc. cit.*, hal. 211.

sekutu-sekutunya akan mendapat peluang untuk turun tangan dan setelah SWAPO berhasil merebut kekuasaan berkat bantuan mereka mendapatkan kedudukan baik di Namibia. Hal itu akan berarti bahwa mereka akan dapat mengancam kepentingan-kepentingan Barat, baik ekonomi maupun strategi. Seperti kita lihat di atas, Namibia adalah kaya akan uranium dan bahan-bahan mineral yang penting lainnya, dan banyak perusahaan Barat menanamkan modalnya untuk menggali dan mengolahnya. Lagi pula berkat letak geografisnya Namibia menguasai jalur pelayaran Tanjung Harapan ke Eropa yang merupakan urat nadi negara-negara Barat. Oleh sebab itu mereka berusaha mencegah terjadinya eskalasi militer dan memperjuangkan suatu penyelesaian yang dapat diterima dunia internasional.

Pada awal 1977 Pemerintah Carter bersama-sama dengan Pemerintah Inggris merumuskan suatu diplomasi baru mengenai Afrika bagian selatan, khususnya Namibia dan Rhodesia. Menyusul perjalanan keliling Andrew Young, Dubes Amerika Serikat untuk PBB, ke negara-negara garis depan, untuk mendengar pendapat-pendapat mereka dan menyampaikan keinginan negaranya akan suatu pendekatan baru, Amerika Serikat mensponsori serangkaian pertemuan dengan pemimpin-pemimpin Afrika Selatan untuk membicarakan soal kemerdekaan Namibia. Pertemuan-pertemuan itu diadakan secara mendesak menyusul pengumuman rencana Turnhalle Maret 1977 dan reaksi bermusuhan dunia internasional atas rencana itu. Walaupun mencurigai alasan-alasan sebenarnya negara-negara Barat, SWAPO menyatakan menyambut baik prakarsa itu asal diambil dalam konteks resolusi-resolusi PBB mengenai Namibia.¹

Dalam periode April-Juni 1977 wakil-wakil lima negara Barat, yaitu Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman Barat dan Kanada, mengadakan serangkaian pertemuan dengan Pemerintah Afrika Selatan. Mereka juga mengunjungi Windhoek untuk mendengarkan pendapat SWAPO dan organisasi-organisasi lain, baik yang pro maupun anti Turnhalle. Pengikutsertaan Jerman Barat dan Kanada adalah suatu usaha baru yang dimaksud untuk menandakan sepakat kata Barat terhadap

¹ Lihat *Suara Karya*, 2 Mei 1977; dan "Namibian Dilemmas", *Foreign Report*, 13 Juli 1977

Afrika Selatan dan untuk menekankan konteks PBB dalam pertemuan-pertemuan itu. Kelompok itu memperjuangkan dua sasaran pokok, yaitu meyakinkan Pemerintah Vorster agar melepaskan rencana Turnhalle dan membujuknya agar menyetujui diadakannya pemilihan nasional di Namibia di bawah pengawasan PBB sebagai langkah pertama menuju kemerdekaan.¹

Di hadapan tekad negara-negara Barat untuk mencapai suatu paket penyelesaian damai yang dapat diterima oleh PBB guna menghindari kemungkinan eskalasi peperangan dan tindakan keras PBB, Afrika Selatan mulai memberikan konsesi-konsesi. Pertama-tama dia membatalkan maksud semulanya untuk membentuk pemerintah sementara 17 orang dari konperensi Turnhalle, dan setuju untuk mengangkat seorang Administrator Jendral tanpa dewan penasihat Turnhalle. Sesuai dengan itu pada awal Juli 1977 dia menunjuk anggota Mahkamah Agung Afrika Selatan Marthinus Steyn sebagai Administrator Jendral. Pertengahan Juni dia menyetujui suatu peralihan bertahap yang meliputi pemilihan nasional dan kehadiran PBB. Administrator Jendral diberi wewenang eksekutif untuk mencabut atau mengamendir semua perundang-undangan diskriminasi rasial lewat proklamasi, dan untuk menyelenggarakan pemilihan nasional yang bebas di mana semua bekas orang buangan dapat ikut serta untuk memilih suatu majelis konstituante yang akan bertugas untuk menyusun konstitusi Namibia merdeka. Pemerintah Vorster menyetujui kehadiran PBB dalam pribadi seorang wakil Sekjen PBB untuk memonitor pemilihan.²

Akan tetapi konsesi-konsesi itu tidak memecahkan sejumlah persoalan penting yang diajukan SWAPO. Organisasi ini berpendapat bahwa hukum dan tertib tidak dapat dipelihara oleh pasukan-pasukan Afrika Selatan secara efektif dan bahwa kehadiran mereka akan mencegah pernyataan bebas kemauan rakyat Namibia. Oleh sebab itu dia menuntut agar seluruh pasukan Afrika Selatan ditarik sebelum pemilihan. Dia juga menuntut agar PBB tidak hanya hadir tetapi juga mengawasi pemilihan itu sesuai dengan resolusi-resolusi Dewan Keamanan, khususnya

1 Lihat Roger Murray, *loc. cit.* hal. 212

2 *Ibid.*

resolusi Januari 1976. Mula-mula kelihatan bahwa PM Vorster akan bertindak secara sepihak dan menolak tuntutan-tuntutan itu.¹

Sebagai jalan keluar negara-negara Barat mengusulkan suatu kompromi yang meliputi penarikan pasukan-pasukan Afrika Selatan kecuali 1.500 orang yang akan berakhir 12 minggu sebelum pemilihan umum, kebebasan bergerak, berkumpul dan menyatakan pendapat bagi semua partai politik termasuk SWAPO, pemilihan umum di seluruh negeri di bawah pengawasan PBB untuk memilih dewan konstituante yang akan menyusun konstitusi Namibia Merdeka. Gerilyawan-gerilyawan SWAPO hendaknya ditempatkan dalam kamp-kamp dan 1.500 pasukan Afrika Selatan dipusatkan di Grootfontein dan Otjivel-lo untuk menjamin agar rakyat dapat memberikan suaranya dengan bebas. Hukum dan tertib akan ditegakkan oleh polisi di bawah Administrator Jendral.²

Usul kompromi itu pada 30 Maret 1978 disampaikan kepada Pemerintah Afrika Selatan dan SWAPO. Kedua pihak mendapat tekanan berat dari negara-negara Barat, dan SWAPO juga dari negara-negara garis depan yang berkepentingan dengan penyelesaian damai masalah Namibia. Ditandaskan pula bahwa usul itu adalah jalan tengah yang paling baik dan bahwa alternatifnya adalah eskalasi militer yang akan mempunyai akibat-akibat buruk bagi semua pihak. Mula-mula kelihatan bahwa Pemerintah Afrika Selatan akan menolaknya juga, tetapi pada 25 April PM Vorster mengumumkan bahwa Pemerintah-nya . menerimanya.³ Pengumuman itu menggembirakan negara-negara Barat dan negara-negara garis depan, tetapi juga mengejutkan karena tidak diduga-duga.

PROSPEK PENYELESAIAN

Sebenarnya pengumuman itu tidak perlu mengejutkan karena seperti kita lihat di atas Pemerintah Afrika Selatan,

1 Lihat *The Economist*, 25 Juni 1977

2 Lihat *Sinar Harapan*, 26 April 1978

3 Lihat "Namibia: the Impact of Kapuuo's Death," *Foreign Report*, 12 April 1978

dengan meningkatnya tekanan-tekanan Barat, secara berangsur-angsur memperlunak sikapnya dan memberikan konsesi demi konsesi. Dengan demikian penerimaan usul kompromi itu merupakan suatu perkembangan lebih lanjut yang logis. Akan tetapi hal itu tidaklah berarti bahwa kini semua rintangan sudah lenyap. Kenyataannya masih terdapat beberapa hal yang dapat menghambat proses penyelesaian masalah Namibia. Pertama, SWAPO belum percaya bahwa penerimaan usul kompromi oleh PM Vorster itu sungguh-sungguh. Kedua, kota pelabuhan Walvis Bay dan daerah sekitarnya diklaim oleh kedua pihak.

Mengenai Walvis Bay kedudukan legal Afrika Selatan adalah kuat karena kantong ini pada 1878 dianeksir Inggris sebagai bagian Cape Colony yang kini merupakan bagian Afrika Selatan. Lagi pula Afrika Selatan bermaksud mempertahankan dan mengembangkannya menjadi suatu pangkalan laut, dan secara demikian mendapatkan kedudukan untuk mempengaruhi perkembangan Namibia selanjutnya. Akan tetapi SWAPO menuntutnya atas dasar kenyataan bahwa Walvis Bay adalah suatu kantong di Namibia. Mungkin dapat dicapai suatu kompromi dalam arti bahwa kantong itu tetap di bawah kekuasaan Afrika Selatan tetapi dijadikan daerah bebas militer.¹

Selanjutnya SWAPO mendapat tekanan berat dari negara-negara garis depan agar menerima kompromi itu. Pada awal April 1978 Sam Nujoma secara mendesak dipanggil Presiden Nyerere untuk membicarakannya.² Seperti kita lihat di atas negara-negara garis depan itu berkepentingan bahwa masalah Namibia itu tidak meningkat menjadi suatu peperangan luas. Lagi pula Afrika Selatan telah sepakat untuk memberikan apa yang dituntut SWAPO kecuali Walvis Bay, khususnya kebebasan untuk berkampanye dan dilangsungkannya pemilihan umum di bawah pengawasan PBB. Dalam keadaan itu SWAPO mempunyai kemungkinan untuk memenangkan pemilihan dan mendapatkan kekuasaan secara demokratis.

1 Lihat Roger Murray, *loc. cit.*, hal. 212; dan D.S. Prinsloo, "Walvis Bay and the Penguin Islands", *FAA Study Report*, Nop. 1977

2 Lihat "Namibia: the Impact of Kapuuo's Death", *Foreign Report*, 12 April 1978

Mengingat semuanya itu, kita kiranya dapat memperkirakan arah penyelesaian masalah Namibia seperti berikut. Setelah Afrika Selatan menerima usul kompromi negara-negara Barat itu, SWAPO juga akan menerimanya. Dalam rangka pelaksanaannya, tembak menembak akan dihentikan dan disusul dengan penarikan sekitar 20.000 orang pasukan Afrika Selatan secara bertahap yang akan selesai sekitar 12 minggu sebelum pemilihan. Sisanya akan dipusatkan di Grootfontein dan Otjivello, sedangkan gerilyawan-gerilyawan SWAPO ditempatkan dalam kamp-kamp. Semua tahanan politik Namibia akan segera dibebaskan dan semua partai politik dapat berkampanye dengan bebas. Hal itu antara lain akan dijamin dengan kehadiran seorang wakil Sekjen PBB dan pasukan-pasukan perdamaian PBB yang akan didatangkan. Sementara itu polisi di bawah Administrator Jendral akan menegakkan hukum dan tertib, dan proses penghapusan diskriminasi terhadap penduduk kulit hitam yang telah dimulai oleh Administrator Jendral akan diteruskan.

Dalam kampanye pemilihan dewan konstituante Aliansi Demokrasi Turnhalle dan SWAPO akan tampil ke muka sebagai kedua partai yang penting. Masing-masing akan berusaha memperluas dukungan rakyat dan secara demikian memenangkan pemilihan. Dewasa ini kekuatan mereka seimbang, tetapi dengan tewasnya Clemens Kapuuo pada akhir Maret Aliansi Demokrasi Turnhalle mendapat pukulan berat. Kampanye itu akan segera disusul pemilihan umum yang akan dilangsungkan di bawah pengawasan PBB sehingga kebebasan memilih sampai batas-batas tertentu akan terjamin. Pemilihan ini akan menghasilkan dewan konstituante yang akan menyusun konstitusi Namibia merdeka dan berdasarkan konstitusi itu akan diadakan pemilihan umum untuk memilih parlemen. Kemungkinan besar Namibia akan menganut sistem dua partai di mana partai yang memenangkan mayoritas suara akan memerintah dan partai lainnya berfungsi sebagai partai oposisi. Sesuai dengan rencana yang telah disetujui, pada 31 Desember 1978 kekuasaan akan diserahkan kepada pemerintah baru pilihan rakyat dan Namibia akan mulai hidupnya sebagai negara merdeka.

Berkat peralihan dan penyerahan kekuasaan secara damai itu, Namibia akan dapat langsung mengerahkan tenaga dan dana

untuk pembangunan. Perusahaan-perusahaan asing yang telah menanamkan banyak modal untuk menggali kekayaan mineral yang berlimpah akan dapat meneruskan operasinya dan memberikan sumbangan penting dalam pembangunan itu. Penyelesaian damai itu kiranya juga akan menjamin kepentingan-kepentingan Barat. Bukan saja negara-negara Barat akan dapat meneruskan eksploitasi kekayaan mineral Namibia, termasuk uraniumnya, tetapi juga menunjang kepentingan strategi Barat. Paling tidak secara demikian mereka akan mencegah Uni Soviet dan sekutu-sekutunya menanamkan pengaruh di Namibia, yang berkat kekayaan alam dan letak geografisnya mempunyai arti yang penting dalam perimbangan kekuatan global Timur-Barat.

Eskalasi militer tetap merupakan suatu kemungkinan, khususnya karena ada pihak yang ingin mengobarkannya karena merasa akan dapat menarik keuntungan, tetapi kiranya tidaklah besar. Oleh sebab itu dapat diperkirakan, bahwa pada akhir tahun ini Namibia akan lahir secara damai sebagai negara merdeka, yang biarpun penduduknya hanya sekitar sejuta orang dapat berkembang menjadi suatu negara yang kaya dan maju.

MASIH TERSEDIA :

Ali MOERTOPO, STRATEGI KEBUDAYAAN Rp. 750,— *Ali MOERTOPO*, STRATEGI POLITIK NASIONAL Rp. 1.000,— *Ali MOERTOPO*, SOME BASIC THOUGHTS ON THE ACCELERATION AND MODERNIZATION OF 25 YEARS DEVELOPMENT Rp. 1.250,— *Ali MOERTOPO*, BURUH DAN TANI DALAM PEMBANGUNAN Rp. 400,— INDONESIA DAN DUNIA INTERNASIONAL 1977 Rp. 5.000,— INDONESIA DAN DUNIA INTERNASIONAL 1976 Rp. 5.000,— INDONESIA DAN DUNIA INTERNASIONAL 1975 Rp. 4.000,— INDONESIA DAN DUNIA INTERNASIONAL 1974 Rp. 1.750,— PERSPEKTIF 1978 Rp. 700,— BEBERAPA ULASAN TAHUN 1977 Rp. 700,— BEBERAPA PROSPEK PERKEMBANGAN TAHUN 1977 Rp. 700,— BEBERAPA TINJAUAN TAHUN 1976 Rp. 700,— *Daed JOESOEF*, DUA PEMIKIRAN TENTANG PERTAHANAN, KEAMANAN DAN STRATEGI NASIONAL Rp. 1.000,— PANDANGAN PRESIDEN SOEHARTO TENTANG PANCASILA (edisi luks) Rp. 1.200,— PANDANGAN PRESIDEN SOEHARTO TENTANG PANCASILA (edisi biasa) Rp. 300,— PANCASILA — ARTI DAN PENERAPANNYA Rp. 700,— BUDAYA DAN PENDIDIKAN Rp. 700,— BEBERAPA SEGI PEMBANGUNAN Rp. 700,— GENERASI MUDA Rp. 700,— BEBERAPA MASALAH DALAM NEGERI Rp. 700,— *A.M.W. PRANARKA*, SITUASI KULTURIL DUNIA DEWASA INI Rp. 700,— *Kirdi DIPOYUDO*, TIMUR TENGAH DALAM PERGOLAKAN Rp. 1.500,— *Kirdi DIPOYUDO*, AFRIKA DALAM PERGOLAKAN Rp. 1.500,— SOUTHEAST ASIA AND THE WORLD OF TOMORROW Rp. 3.000,— ASEAN: PROSPEK DAN PERMASALAHANNYA (I) Rp. 700,— ASEAN: PROSPEK DAN PERMASALAHANNYA (II) Rp. 700,— ASIA TENGGARA: PERKEMBANGAN DAN PROSPEKNYA Rp. 700,— PERKEMBANGAN ASEAN Rp. 700,— BEBERAPA PERKEMBANGAN INTERNASIONAL Rp. 700,— JEPANG DAN POLITIK EKONOMI LUAR NEGERINYA Rp. 700,— *Jusuf WANANDI*, KEBIJAKAN LUAR NEGERI PRESIDEN CARTER DAN PERANAN KONGRES AS Rp. 700,— KEPINCANGAN HUBUNGAN UTARA-SELATAN Rp. 700,— UTARA-SELATAN & TIMUR-BARAT Rp. 700,— NON-ALIGNMENT Rp. 700,— NEGARA NON BLOK DAN MASALAH HABITAS Rp. 700,— SURIAH DI LIBANON DAN PENYELESAIAN RASIAL Rp. 700,— REGIONALISM IN SOUTHEAST ASIA Rp. 1.250,— JAPAN-INDONESIA RELATIONS IN THE CONTEXT OF REGIONALISM IN ASIA Rp. 1.500,— SELF RELIANCE AND NATIONAL RESILIENCE Rp. 1.250,— SECOND INDONESIAN-JAPANESE CONFERENCE Rp. 1.500,— VIETNAM-KAMBOJA, SELAT MALAKA DAN MASALAH RASIAL Rp. 700,— DINAMIKA INTERNASIONAL, STRATEGI PEMBENDUNGAN BARU, AMERIKA SERIKAT-ASIA TENGGARA, MASALAH NAMIBIA Rp. 700,— EKONOMI DUNIA DAN SISTEM KINGSTON Rp. 700,— EKONOMI DAN MASYARAKAT MANUSIAWI Rp. 700,— *J. PANGLAYKIM*, PERSOALAN MASA KINI: PERUSAHAAN-PERUSAHAAN MULTINASIONAL Rp. 1.500,— *J. PANGLAYKIM*, INDONESIA'S ECONOMIC AND BUSINESS RELATIONS WITH ASEAN AND JAPAN Rp. 3.000,— *J. PANGLAYKIM*, BUSINESS RELATIONS BETWEEN INDONESIA AND JAPAN Rp. 500,— *R.B. SOEHARTONO*, ECONOMIC DEVELOPMENT AND NATIONAL RESILIENCE Rp. 500,— *J. PANGLAYKIM*, TRENDS IN MARKETING Rp. 1.000,— STRATEGI PEMBINAAN PENGUSAHA SWASTA NASIONAL Rp. 2.000,— SISTEM PENDIDIKAN DAN PENGEMBANGAN KEWIRASWASTAAN DI INDONESIA Rp. 2.000,— PENGAWASAN PEMBANGUNAN DAN ANGGARAN BELANJA NEGARA Rp. 700,— MASALAH DANA INTERNASIONAL DAN NASIONAL Rp. 700,— *J. PANGLAYKIM*, BEBERAPA PEMIKIRAN TENTANG MEMPERTINGGI KAPABILITAS DAN KAPASITAS BANK-BANK SWASTA NASIONAL Rp. 700,— *KWIK Kian Gie*, KREDIT MACET, DILEMMA MASA KINI Rp. 700,—

Pesanan pada: CSIS, Biro Publikasi, Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat.
Pembayaran di muka, untuk luar kota ditambah ongkos kirim \pm 15%

ANALISA

terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu

RINGKASAN PERISTIWA

majalah diwipekan, berisikan ringkasan peristiwa di dalam negeri [politik, ekonomi, sosial, budaya, pembangunan dan hankam] dan dunia internasional yang kompleks sifatnya, bersumberkan dari surat kabar, buletin dan majalah dalam dan luar negeri. Majalah ini merupakan salah satu sumber penulisan buku 'Indonesia dan Dunia Internasional' yang diterbitkan setahun tahun oleh CSIS

THE INDONESIAN QUARTERLY

majalah triwulanan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional

BUKU—BUKU

hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain

CSIS juga menyediakan perpustakaan dan clippings yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada :

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Biro Publikasi

Jl. Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat

Telpon : 356532 - 35